

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Maiju Reijo

KUNNAN VIRANOMAISEN RAKENNUSLUPAHARKINTA

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

2018

Tutkimuksessa tarkastellaan kunnan viranomaisen rakennuslupaharkintaa omakotirakentamiseen liittyvien rakennuslupien näkökulmasta. Tutkimus on rajattu käsittelemään yhtä hallintoluvan muotoa, rakennuslupaa. Rakennuslupaharkintaa käsitellään kunnan rakennusvalvontaviranomaisten näkökulmasta ja tutkimus kohdistuu heidän käyttämään lupaharkintaan.

Rakennuslainsäädännön joustavuuden vuoksi kuntien rakennusvalvontaviranomaiset joutuvat käyttämään ajoittain suurta harkintaa rakentamisen ohjauksessa ja kaavojen noudattamisen valvonnassa. Harkinta on siten kiinteä osa viranomaistoimintaa ja päätöksentekoa, mutta sen käyttöön liittyy myös riskejä. Erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain sisältämät joustavat normit tuovat haasteita lupaharkintaan ja päätösten argumentaatioon.

Tutkimuksessa tarkastellaan millainen harkintavalta kunnan viranomaisella on sen käsitellessä omakotirakentamiseen liittyviä rakennuslupia. Tämän lisäksi tutkimuksessa tutkitaan miten harkintavaltaa voidaan jakaa ja miten tätä jakoa voidaan soveltaa rakennuslupaharkinnassa? Tutkimuksen kohteena on erityisesti jako oikeudelliseen ja poliittiseen harkintaan. Mitä ovat MRL:n sisältämät joustavat normit ja miten niitä tulkitaan rakennuslupaharkinnassa? Joustavien normien tutkimus kohdistuu erityisesti ympäristöön soveltuvuuden sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimusten arviointiin. Miten hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat ja rajoittavat rakennuslupaharkintaa? Lisäksi tutkimuksessa käydään läpi rakentamisen ja lupaharkinnan perusoikeudellisia lähtökohtia sekä MRL:n mukaisia toimia, jotka vaativat rakennuslupan, rakennuslupien hyväksymisen edellytyksiä ja kelpoisuusvaatimuksia, rakennuslupaa hallinnollisena päätöksenä ja lupaviranomaisia.

Tutkimuksen päämetodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Pääasiallisina lähteinä toimivat oikeuskirjallisuus, voimassa oleva lainsäädäntö, niiden esityöt ja erityisesti hallituksen esitykset. Lisäksi tutkimuksessa on oikeustapauksia, jotka tuovat esille lupaharkinnan konkreettisia ongelmakysymyksiä. Oikeustapaukset koskevat harkintavallan väärinkäyttöä sekä hallinnon oikeusperiaatteita. Tutkimus sijoittuu hallinto-, kunnallis- ja ympäristöoikeuden välimaastoon eikä siten ole yhden selkeän oikeudenalan tutkimus.

Rakennuslupaa pidetään perinteisesti oikeusharkintaisena lupana, vaikka se sisältää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Rakennuslupaharkintaa voidaan kuitenkin jakaa myös oikeudellisen ja poliittisen harkintaan. Erityisesti joustavat normit tuovat harkintaan myös poliittisen harkinnankäytön mahdollisuuden. Lupaharkinnan perusteet ovat lähtöisin lainsäädännöstä. Kuitenkin rakennuslupien käsittelyn yhteydessä harkintaa ilmenee myös kuntalähtöisesti. Tutkimus osoitti, että jokaisen lupahakemuksen kohdalla tulisi aina muistaa kiinnittää huomiota tapauskohtaiseen arviointiin ja tapauskohtaisten olosuhteiden huomioimiseen kunnan omien suunnitelmien toteuttamisen lisäksi. Tärkeää on lisäksi muistaa kuntalaisten vahva osallistumismahdollisuus ja vuorovaikutus.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	IX
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta.....	3
1.3 Tutkimuksen lähdeaineisto ja metodi.....	4
1.4 Tutkimuksen rakenne	6
2 RAKENTAMISEN JA LUPAHARKINNAN PERUSTUSLAILLISET	
LÄHTÖKOHDAT	7
2.1 Hallinnon lakisidonnaisuus ja lainalaisuusperiaate.....	7
2.2 Ympäristönkäytön harkintaan liittyvät perusoikeudet.....	10
2.2.1 Yhdenvertaisuus, omaisuuden suoja ja vastuu ympäristöstä	11
2.2.2 Oikeusturva	14
2.2.3 Oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen sekä oikeus sosiaaliturvaan (ja asuntoon)	16
3 RAKENTAMISEN OIKEUDELLISESTA OHJAUKSESTA	17
3.1 Rakentamisen oikeudellinen sääntely.....	17
3.1.1 Rakennuslainsäädännön tavoitteet.....	18
3.1.2 Alueiden käytön suunnittelu, kaavoitus ja kaavajärjestelmä	19
3.1.3 Rakentamisen ohjauksesta	20
3.2 Rakentamisen käsitteistöä.....	23
3.3 Rakennuslupa hallinnollisena päätöksenä	25
3.4 Lupaviranomaiset	26
3.5 Rakennuslupamenettely	28
3.6 Luvan vaativat rakennustoimenpiteet.....	33
3.7 Rakennusluvan myöntämisen edellytyksistä	33
3.7.1 Yleiset edellytykset.....	34
3.7.2 Edellytykset asemakaava-alueella ja asemakaava-alueen ulkopuolella	35
3.8 Ilmoitusmenettely	36

3.9	Poikkeaminen.....	37
4	VIRANOMAISEN RAKENNUSLUPAHARKINTA	38
4.1	Toimivalta ja harkintavalta	39
4.2	Harkintavallan jako ja laajuus.....	42
4.2.1	Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta.....	43
4.2.2	Harkintavallan jako Schindlerin mukaan.....	46
4.2.3	Oikeudellinen harkinta ja poliittinen harkinta.....	46
4.3	Harkintavallan väärinkäyttö.....	50
4.4	Harkintavallan ominaispiirteitä rakennuslupa-asian käsittelyssä.....	51
4.5	Joustavat normit rakennuslupaharkinnassa.....	55
4.5.1	Ympäristöön soveltuvuus.....	57
4.5.2	Kauneus ja sopusuhtaisuus.....	59
4.6	Muut joustavuutta lupaharkinnassa lisäävät tekijät.....	61
4.7	Hallinnon oikeusperiaatteet ja rakennuslupaharkinta.....	62
4.7.1	Yhdenvertaisuusperiaate	63
4.7.2	Suhteellisuusperiaate	66
4.7.3	Objektiviteettiperiaate.....	68
4.7.4	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	69
4.7.5	Luottamuksensuojan periaate.....	70
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	73
6	LOPUKSI	76

LÄHTEET

Kirjallisuus

Ekroos, Ari 1995. *Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa 2015. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 3. uudistettu laitos. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Ekroos, Ari 2005. *Rakennushupapäätöksen pysyvyydestä*. Lohi, Tapani (toim.), Havansi, Erkki, Koulu, Risto & Lindfors, Heidi 2005. Teoksessa: *Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus: juhlaulkaisu Vesa Majamaa 1945-28/12-2005*. Edita, Helsinki. s. 23-38.

Ekroos, Ari, Kumpula, Anne, Kuusiniemi, Kari & Vihervuori, Pekka 2014. *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Hallberg, Pekka 2011. *Oikeusturva (PL 21 §)*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki. s. 783-808.

Hallberg, Pekka, Haapanala, Auvo, Koljonen, Ritva, Ranta, Hannu & Reinikainen Jukka 2015. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Hannus, Arno, Hallberg, Pekka & Niemi, Anne E. 2009. *Kuntalaki*. 4. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2015. *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. 9. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Hautamäki, Veli-Pekka 2004. *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Heinilä, Aleksi 2017. *Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.

Hollo, Erkki J. 2009. *Johdatus ympäristöoikeuteen*. 3. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo 2014. *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy, Helsinki.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi 2014. *Maankäyttö- ja rakennuslaki* 4. uusittu painos. Rakennustieto Oy, Helsinki.

Koivisto, Ida 2014. *Johdatus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki.

Korpivaara, Aila 2016. *Itsehallintoalueet ja rakennusvalvonta*. Rakennettu Ympäristö 1/2016 s. 6-7.

Kotkas, Toomas 2014. *Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat* teoksessa *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Toimittaneet Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas ja Marketta Rajavaara. Juvenes Print. Tampere.

Kulla, Heikki 2015. *Hallintomenettelyn perusteet*. 9. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Kulla, Heikki 2014. *Sääntelyharkinnasta*. www.edilex.fi/artikkelit/11993. Julkaistu 4.2.2014. Julkaistu aikaisemmin teoksessa Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta toim. Altti Mieho. Edita Publishing Oy 2013.

Kuusiniemi, Kari, Ekroos, Ari, Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka 2013. *Ympäristöoikeus*. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Oy, Helsinki.

Laakso, Seppo, Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo 2006. *Yleishallinto-oikeus*. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos, Tampere.

Länsineva, Pekka 2011. *Omaisuuksien suoja (PL 15 §)*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki. s. 549-604.

Mäenpää, Olli 2017. *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy, Helsinki.

Mäenpää, Olli 2016. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 5. uudistettu painos. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Mäenpää, Olli 1992. *Hallintolupa*. 2. uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Mäenpää, Olli 2013. *Hallinto-oikeus*. Sanoma Pro, Helsinki.

Mäenpää, Olli 2011. *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki.

Mättö, Minna 2017. *Rakennusvalvontaviranomaisen toiminnassa korostuvat laillisuusnäkökohdat*. Rakennettu Ympäristö 3/2017 s. 41-44.

Määttä, Tapio 2005. *Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa*. www.edilex.fi/lakikirjasto/4677. Julkaistu 23.7.2007. Julkaistu aiemmin teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlaulkaisu Vesa Majamaa toim. Tapani Lohi. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005.

Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi 2010. *Hallintolaki*. 2. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin 2011. *Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen (PL 6 §)*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki. s. 227-280.

Pellonpää, Matti 2011. *Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §)*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki. s. 281-301.

Saraviita, Ilkka 2011. *Perustuslaki*. 2. uudistettu painos. Talentum, Helsinki.

Syrjänen, Olavi 1999. *Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa*. Rakennustieto Oy, Helsinki.

Tarasti, Lauri 2016. *Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2016 Helsinki.

Lainsäädäntö

Hallintolaki 434/2003

Kuntalaki 410/2015

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)

Luonnonsuojelulaki 1096/1996

Maa-aineslaki (555/1981)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015)

Virallislähteet

Hallituksen esitys (101/1998 vp) Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Hallituksen esitys (251/2016 vp) Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Hallituksen esitys (HE 309/1993 vp) Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitys (HE 72/2002 vp) Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Verkkolähteet

Axelsson, Markku 2005. Rakennusjärjestyksen paikallisuuden kehittäminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Viitattu 8.3.2018. <http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/p060109145652@.pdf>.

Tilastokeskus 2017. Rakennus- ja asuntotuotanto. Kesäkuu 2017. Viitattu: 17.9.2017. http://www.stat.fi/til/ras/2017/06/ras_2017_06_2017-08-25_tie_001_fi.html.

Suomen kuntaliitto 2013. Opas rakennusjärjestyksen laatimiseen. Viitattu 7.3.2018. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/rakennusjarjestys_sisalto_ebook.pdf

Oikeustapaukset

KHO:2016:89

KHO:2017:7

KHO 2014:76

KHO:2017:186

KHO:2015:66

KHO:2014:2026

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu

EOA 31.8.2007 dno 3000/4/05

LYHENTEET

ELY-keskus	Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HAO	Hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki (434/2003)
JulkL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
MAL	Maa-aineslaki (555/1981)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)

1 JOHDANTO

Kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin kuuluu rakentamisesta ja maankäytöstä päättäminen. Tästä tehtävästä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 20 §). Kyseinen laki sääntelee siten keskeiset kuntia ohjaavat säännökset koskien rakentamista ja maankäyttöä. Koska rakennuslainsäädäntö on Suomessa haluttu kirjoittaa joustavaan muotoon antamaan päätöksentekijöille joustoa ja huomioimaan esimerkiksi vaihtelevat ympäristöolosuhteet, joutuvat kuntien rakennusvalvontaviranomaiset käyttämään ajoittain suurta harkintaa ohjatessaan ja valvoessaan rakentamista¹. Harkintavalta on siten lainsäädännössä viranomaiselle jätettyä valtaa päätyä monenlaisiin ratkaisuihin. Harkinnalla puolestaan tarkoitetaan lain sallimien vaihtoehtojen kartoittamista ja niiden välistä punnintaa.² Kyseinen aihe tulee olemaan keskeinen tässä tutkimuksessa. Tässä johdannossa esitellään tutkimuksen taustat sekä tutkimuskysymys ja perustellaan sen merkitys.

1.1 Tutkimuksen taustaa

Rakentamista tapahtuu jatkuvasti pienistä kylistä suuriin kaupunkeihin, jossakin enemmän ja jossakin vähemmän. Rakentaminen Suomessa on luvanvaraista toimintaa, josta päättää se kunta, jonka alueella rakennus tai rakennelma sijaitsee. Luvanvaraisuuden tarkoitus on, että kunta kontrolloi ja ohjaa rakentamista yleisten kaavojen sekä omien rakennusjärjestystensä mukaisesti ja estää tällä mielivaltaisen kaupunkien sekä kuntien kehityksen. Kunnat säätelevät alueensa kehittämistä kaavajärjestelmällä ja toteuttavat sekä ohjaavat sitä rakentamisella ja rakennuslupajärjestelmällä. Kunnan viranomaiset ovat tärkeässä asemassa ohjaamassa rakentamista ja valvomassa kaavojen sekä rakennusjärjestysten noudattamista. Kunnissa tätä tehtävää hoitavat pääasiassa rakennusvalvontaviranomaiset kuten rakennusvalvontapäälliköt, rakennustarkastajat, lupa-arkkitehdit, tarkastus- ja valvontainsinöörit sekä rakennus- ja ympäristölautakunnat.

Suomessa on meneillään yksi historiamme suurimpia hallinnollisia muutoksia, kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät mahdollisesti kuntien vastuulta maakunnille vuonna 2019. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät tulevat tulevaisuudessa vähentymään. Onko mahdollista, että kaavoituksella ja rakentamisella voisi tulevaisuudessa olla entistä merkittävämpi rooli kuntien toiminnassa? Samassa

¹ Syrjänen 1999, 272.

² Koivisto 2014, 48.

yhteydessä on myös pohdittu rakennusvalvonnan tulevaisuutta ja sen kehittämistä. Vuonna 2016 toteutettu valtiovarainministeriön ja selvitysmies Lauri Tarastin selvitys valtion alue- ja maakuntahallinnon uudistamisesta kertoo, että myös rakennusvalvontaa on pohdittu siirrettäväksi kokonaan kunnilta ja ELY-keskuksilta maakunnille siten, että kunnat voisivat halutessaan rakennusvalvonnan palvelujen tuottamisen täyttäessä maankäyttö- ja rakennuslakiin säädettävät vähimmäisvaatimukset, ottaa hoitaakseen maakunnalle säädetyt rakennusvalvonnan tehtävät³. Tällä turvattaisiin yhtä lailla kuin sote-uudistuksen kohdalla isompi yksikkö, jolla olisi resursseja muun muassa monipuolisempaan ammattiosaamiseen, erityisosaamisen hankkimiseen sekä tulkintalinjan yhdenmukaistamisen⁴. Näin ollen on mahdollista, että koko rakennusvalvontajärjestelmä saattaa kohdata suuriakin muutoksia tulevaisuudessa.

Kuitenkin viime vuonna rakennuslupajärjestelmä on kohtasi eräitä muutoksia, kun lakimuutos MRL:n muuttamisesta tuli voimaan 1. toukokuuta 2017. Lakimuutoksen tarkoitus oli helpottaa sekä kaavoitusta että rakentamislupapäätöksiä vähentämällä sääntelyä ja lisäämällä rakentamismahdollisuuksia⁵. Esimerkiksi yleiskaavan käyttöä lisättiin rakennusluvan perusteena ja rakentamisen suorassa ohjaamisessa, millä ajateltiin suuntaavan kuntien resursseja enemmän suunnitteluun, kuin yksittäisiin lupaharkintoihin ja niihin käytettävään aikaan⁶. Myös vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutosta helpotettiin, sillä kunta voi nyt rakennusjärjestyksessään määrätä tietyt alueet, joilla käyttötarkoituksen muutos pysyvään asumiseen ratkaistaan suoraan rakennusluvalla poikkeamisluvan sijaan⁷. Vastaavasti kuntalaisen näkökulmasta tällä pyrittiin nopeuttamaan lupaprosessia sekä täten myös rakentamista.

Harkintavallalla ja sen käytöllä on yllättävän suuri merkitys hallinnon toiminnassa. Harkinta on aina osa päätöksentekoa ja se on viranomaistoiminnassa jokapäiväistä. Sen tuoma liikkumavara parhaimmillaan ja viisaasti käytettynä takaa tehokkaan ja joustavan hallinnon sekä tilannekohtaiset ratkaisut, joilla voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti yhteiskunnallisia intressejä.⁸ Vastaavasti harkintaan liittyy myös riskejä, jotka pahimmillaan tuovat viranomaistoimintaan arvaamattomuutta ja puolueellisuutta. Lakien epämääräiset muotoilut tuovat haasteita ja niiden noudattaminen ”tarkoin” on vaikeaa.⁹ Etenkin MRL sisältää paljon joustavia normeja ja ilmaisuja. Rakennusluvut ovat perimmäiseltä

³ Tarasti 2016, 39.

⁴ Korpivaara 2016, 6.

⁵ HE 251/2016 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö.

⁶ HE 251/2016 vp, 4 Esityksen vaikutukset, 4.2 Vaikutukset viranomaistoimintaan.

⁷ HE 251/2016 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1 Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki.

⁸ Koivisto 2014, 48.

⁹ Koivisto 2014, 49.

tarkoitukseltaan teknisluonteisia lupia ja niillä taataan pääasiassa turvallisuutta, terveellisyyttä ja yleistä järjestystä etenkin kaavoitetulla alueella, joissa on jo yksityiskohtaisesti ratkaistu rakennuspaikkaa ja käyttötarkoitusta koskevat kysymykset. Toista on vastaavasti kaavoittamattomilla alueilla, joissa lupaviranomaisen harkinta on niin laajaa, että hänen ratkaistavanaan on rakennuksen toteutuksen lisäksi käyttötarkoituksen ympäristöllisen soveltuvuuden arviointi suunniteltuun paikkaan.¹⁰

Rakennusluvut ja niiden myöntämiseen kohdistuva harkintavalta ei tutkimusaiheena ole uusi ja tuntematon. On selvää, että vuosien saatossa aiheesta on tehty tutkimuksia ja aihetta on tutkittu etenkin Tampereen yliopistossa. Aihe kaipasi kuitenkin päivitystä ja tuoreempaa tutkimusta, sillä täysin vastaavan aiheen pro gradu-tutkimukset ajoittuvat 80-luvulle sisältäen vanhentunutta tietoa ja perustuen vanhentuneisiin lähteisiin. Aiheen valinnassa kiehtoi myös sen käytännönläheisyys ja jatkuva ajan-kohtaisuus. Tavoitteena on, että tutkimus auttaa ymmärtämään, miten suuri merkitys ja vaikutus viranomaisen harkintavallalla on kunnallishallinnon toiminnassa ja mikä merkitys sillä ”oikein” käytettynä on. Tutkimuksen keskeinen tarkoitus on kertoa, että harkintavallan viisas käyttö kantaa pitkälle sekä kuntien omassa toiminnassa, että koko yhteiskunnassa.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, millainen harkintavalta kunnan viranomaisella on sen käsitellessä omakotirakentamiseen liittyviä rakennuslupia. Tarkoituksena on arvioida tätä harkintavaltaa kunnallisessa päätöksenteossa keskittyen erityisesti yhteen hallintoluvan muotoon, rakennuslupaan. Tämän pääkysymyksen lisäksi muita alakysymyksiä tutkimuksessa ovat miten harkintavaltaa voidaan jakaa ja miten tätä jakoa voidaan soveltaa rakennuslupaharkinnassa? Mitä ovat joustavat normit rakennuslupaharkinnassa ja miten niitä tulkitaan? Miten hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat ja rajoittavat rakennuslupaharkintaa? Näkökulma tutkimuksessa on viranomaiskeskeinen eli aihetta tarkastellaan lupia käsittelevän viranomaisen näkökulmasta.

Rakennusvalvontaviranomaisella on käytettävissään neljä eri lupajärjestelmää, joista tässä tutkimuksessa tullaan käsittelemään rakennuslupaa. Tutkimus on siten rajattu vain rakennuslupien harkintavaltaan. Tutkimuksesta jää pois toimenpideluvan harkintavalta, sillä toimenpideluvista on säädetty tarkemmin MRL:ssa, joten niiden kohdalla luvan myöntäminen on selvempää kuin rakennusluvista.

¹⁰ Hollo 2009, 363.

Toisin sanoen rakennusluvut vaativat enemmän viranomaisharkintaa kuin toimenpideluvat. Purkamis- ja maisematyölupaa ei tulla käsittelemään tässä tutkimuksessa, sillä tutkimuksessa halutaan keskittyä uuden rakennuksen lupaprosessiin. Tutkimuksessa ei myöskään haluta keskittyä vesi- tai rantarakentamiseen, koska niillä on omat erityispiirteensä, joten myös ne rajautuvat tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimus on lisäksi haluttu rajata vain vakinaiseen asumiseen tarkoitettuun omakotirakentamiseen ja siihen liittyvään rakennuslupaharkintaan selkeän tutkimuskokonaisuuden aikaansaamiseksi, sillä omakotirakentamisella on omat lupaharkinnassa huomioitavat lupaedellytyksensä suhteessa esimerkiksi kokoontumistilojen, liikerakennusten tai tuotanto- ja varistorakennusten rakentamiseen. Rajausta puoltaa myös se, että omakotirakentamisen rakennusluvut ovat yleisimpiä ja useimmin kunnan rakennusvalvonnassa esiintyviä lupahakemuksia. Niiden rakentamisella on Suomessa pitkät perinteet jatkuen edelleen suosittuna ja ajankohtaisena rakennustyyppinä.

Tutkimuksessa ei tulla käsittelemään kunnan viranhaltijoiden pätevyyttä tehtävänsä, sillä tutkimuksessa oletetaan heidän olevan päteviä tehtävänsä. Tutkimuksessa ei myöskään käsitellä varsinaisen rakennustyön suoritusta, sen teknisiä osa-alueita ja siihen liittyvää viranomaisvalvontaa. Tutkimuksen pääpaino on siten vain rakennuslupaharkinnassa ei lupamenettelyssä, jota toki kokonaisuuden hahmottamisen ymmärtämiseksi hieman sivutaan. Tästä syystä myös rakennuslupapäätöksen muutoksenhaku- ja oikeusturvakeinot rajautuvat tutkimuksen ulkopuolelle.

1.3 Tutkimuksen lähdeaineisto ja metodi

Tutkimuksessa on käytetty mahdollisimman relevantteja ja tuoreita lähteitä, jotta tutkimuksen lopputulos olisi paras mahdollinen ja täten myös ajankohtainen. Tutkimuslähteet koostuvat pääasiassa voimassa olevasta lainsäädännöstä, niiden esitöistä (erityisesti hallituksen esitykset), oikeuskirjallisuudesta, oikeustapauksista sekä lehtiartikkeleista. Tutkimuksen pääasiallinen kirjallisuus koostuu vain oikeudellisesta tutkimuskirjallisuudesta. Kirjallisuus on kotimaista, sillä tutkimuksen aihe keskittyy ainoastaan Suomen rakennuslupajärjestelmään ja siihen liittyvään viranomaisharkintaan. Siten kansainvälisten rakennuslupajärjestelmien esittely ei ole tutkimuksen lopputuloksen kannalta relevanttia. Tutkimuksessa on hyödynnetty paljon hallinto-oikeuden perusteoksia, kuten esimerkiksi useita Olli Mäenpään teoksia. Koska tutkimus sijoittuu hallinto- ja kunnallisoikeuden lisäksi myös ympäristöoikeuden alalle, on tutkimuksessa hyödynnetty ympäristöoikeudellista kirjallisuutta kuten esimerkiksi

Ari Ekroosin ja Erkki Hollon teoksia. Tärkeitä tutkimuksen lähdeaineistoja ovat myös olleet Ari Ekroosin, Aleksi Heinilän ja Olavi Syrjäsen väitöstutkimukset sekä MRL:n ja perusoikeuksien kommentaariteokset.

Muutamia oikeustapauksia on hyödynnetty tutkimuksessa tuomaan esille lupaharkinnan konkreettisia ongelmakysymyksiä. Oikeustapaukset ovat pääasiassa liittyneet harkintavallan väärinkäyttöön sekä hallinnon oikeusperiaatteisiin. Verkkolähteinä tutkimuksessa on käytetty esimerkiksi Suomen kuntaliiton julkaisuja koskien rakennusjärjestyksiä. Tämän lisäksi myös Rakennettu ympäristö -lehteä on hyödynnetty, sillä se sisältää rakennusvalvontaa koskevia artikkeleita.

Tutkimus sijoittuu hallinto-, kunnallis- ja ympäristöoikeuden välimaastoon eikä siten ole yhden selkeän oikeudenalan tutkimus. Tutkimuksen hallinto-oikeudellisia piirteitä edustaa harkintavallan näkökulma sekä rakennuslupan olemus hallintolupana. Myös kuntien viranomaiset ovat hallintolain 2 §:ssä mainittuja hallintolain alaisia viranomaisia, joten hallintolaki on yksi keskeisimmistä tutkimukseni taustalla olevista laeista. Kunnallisoikeudellisia piirteitä tutkimukseen tuo kunnan rooli vastata alueensa kaavoituksesta ja rakentamisesta. Kunnan toimivaltaan kuuluu siten vastata itsehallintonsa puitteissa alueensa maankäytöstä ja rakentamisesta määritellen kaavat ja näihin perustuen myöntää rakennusluvut. Täten kuntalaki on toinen keskeinen tutkimuksen taustalla oleva laki. Vastaavasti ympäristöoikeudellisia piirteitä tutkimukseen tuo rakentamisen läheinen suhde ympäristöön ja rakentamista koskevien säädösten kuuluminen ympäristöoikeuden piiriin. Maankäyttö- ja rakennuslaki, joka säätelee tärkeimmät rakentamista ja etenkin rakennuslupia koskevat säädökset, on osa ympäristöoikeutta ja on siten kolmas keskeinen laki tutkimuksessani. Vaikka tutkimus on näiden kolmen tieteenalan välimaastossa, ja esimerkiksi ympäristö sinänsä on jo monen tieteenalan tutkimuskohde, on tutkimustapani kuitenkin selkeästi lainopillinen eli oikeusdogmaattinen.

Tutkimuksen päämetodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Laakso määrittelee lainopin peruskysymykseksi seuraavan: Mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tiettyyn oikeudelliseen ongelmaan? Lähtökohtana on se, miten oikeusjärjestyksen mukaan pitää toimia.¹¹ Tämän oli paras vaihtoehto tutkimukselle, sillä tarkoitus oli selvittää ja etsiä vastausta tutkimuskysymykseen voimassa olevaa oikeutta tulkitsemalla ja systematisoimalla. Vastausta ei etsitty kysymykseen, miten asiat ovat ”oikeasti” tällä hetkellä, vaan miten niiden oikeusjärjestyksen mukaan tulee olla. Tutkimuksessa tutkitaan

¹¹ Laakso 2012, 16-17.

lähinnä sitä, millaiset säännökset ohjaavat viranomaisten päätöksentekoa rakennuslupa-asioissa. Täten tutkimuskysymykseen vastaamiseen soveltui parhaiten voimassa olevan oikeuden tutkiminen ja sen jäsentäminen. Tutkimukselle ei ollut relevanttia selvittää rakennuslupaharkinnan historiallisia piirteitä tai vertailla sitä esimerkiksi kansainvälisesti muiden maiden rakennuslupajärjestelmiin, sillä tutkimus oli rajattu suomalaisen rakennuslupaharkinnan nykyhetken tutkimiseen. Tarkoitus oli siten tutkia pääasiallisesti kansallisen lainsäädännön puitteissa suomalaisten kuntien rakennuslupaharkintaa eikä viedä tutkimusta oikeushistorialliseen tai -vertailevaan suuntaan.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen aihetta on tarkoitus lähestyä aluksi perustuslain tasolta siten, että ensin tutkitaan rakentamisen ja lupaharkinnan perustuslaillisia lähtökohtia esimerkiksi ympäristönkäyttöön liittyvien perusoikeuksien kautta. Tämän jälkeen siirrytään tavallisen lain, tässä tapauksessa MRL:n tasolle, jolloin käydään läpi rakentamisen luvanvaraisuutta yleisesti, esimerkiksi rakentamisen keskeisiä käsitteitä ja rakennusluvan edellytyksiä. Lopuksi siirrytään varsinaiseen harkintavallan näkökulmaan ja sen ominaispiirteiden tutkimiseen rakennuslupaharkinnassa. Tutkimus jakautuu siten yhteensä viiteen päälukuun, joista ensimmäinen on johdantoluku, jossa esitellään tutkimusaihe, perustellaan aiheen valintaa ja tutkimuksen taustaa, käydään läpi tutkimuskysymys ja siihen liittyvät keskeiset alakysymykset, selvitetään ja perustellaan aiheen rajausta. Lisäksi johdantoluku sisältää esittelyn keskeisestä tutkimuksessa käytettävästä lähteaineistosta, selvityksen ja perustelut tutkimuksessa käytettävästä tutkimusmenetelmästä sekä läpikäynnin tutkimuksen rakenteesta ja etenemisestä.

Tutkimuksen toinen luku käsittelee rakentamisen ja lupaharkinnan yleisiä perusoikeudellisia lähtökohtia. Luvun alussa tullaan käymään läpi hallinnon yleinen lainalaisuus eli mitä lainalaisuusperiaatteella sekä hallinnon lakisidonnaisuudella tarkoitetaan. Luku käsittelee lisäksi erityisesti ympäristönkäytön harkintaan liittyviä perusoikeuksia kuten yhdenvertaisuutta, omaisuuden suojausta, vastuuta ympäristöstä, oikeusturvaa, oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen sekä oikeutta sosiaaliturvaan (ja asuntoon).

Kolmannessa luvussa painopiste kohdentuu MRL:n säännöksiin erityislakina. Luku käsittelee rakentamisen luvanvaraisuutta, rakentamisen oikeudellista sääntelyä sekä rakennuslupaa hallinnollisena päätöksenä. Luvussa käsitellään rakennusluvan vaativat toimenpiteet, tullaan selvittämään rakentamista koskevia keskeisiä käsitteitä kuten mitä rakennuksella, kerrosalalla, tontilla ja kaavoituksella

tarkoitetaan. Luvussa tullaan käymään läpi myös lupaviranomaiset, rakennusluvan ominaisuus hallinnollisena päätöksenä, rakennuslupamenettelyn vaiheet sekä rakentamiselle asetetut yleiset edellytykset eli mitä yleisiä vaatimuksia rakentamiselle ja rakennuspaikalle on laissa asetettu esimerkiksi paloturvallisuuteen, terveellisyys, käyttöturvallisuuteen, esteettömyyteen sekä ääniolosuhteisiin liittyen. Luvun lopussa käydään myös läpi ilmoitusmenettely ja poikkeaminen.

Neljäs luku on harkintavaltaa ja erityisesti rakennuslupaharkintaa käsittelevä luku. Luvun alussa käydään läpi toimivallan ja harkintavallan käsitteitä ja niiden suhdetta toisiinsa. Tämän jälkeen käsitellään harkintavallan jakoa ja laajuutta jakaen harkintavaltaa ensin perinteisesti oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä myöhemmin oikeudelliseen ja poliittiseen harkintaan. Näitä käsitellään luonnollisesti rakennuslupaharkinnan kontekstissa. Tämän jälkeen käydään läpi harkintavallan väärinkäyttöä, harkintavallan ominaispiirteitä rakennuslupa-asian käsittelyssä, joustavien normien merkitystä rakennuslupaharkinnassa, muita joustavuutta lupaharkinnassa lisääviä tekijöitä sekä harkintavallan rajoitusperiaatteiden vaikutusta rakennuslupaharkintaan. Viides ja viimeinen luku sisältää tutkimuksen johtopäätökset. Luku kokoaa yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot, johtopäätökset sekä tutkimusprosessin matkalla syntyneet ajatukset ja mietteet.

2 RAKENTAMISEN JA LUPAHARKINNAN PERUSTUSLAILLISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 Hallinnon lakisidonnaisuus ja lainalaisuusperiaate

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia tarkoin. Toisin sanoen hallinnon käyttämän julkisen vallan on siten perustuttava lakiin, jonka eduskunta on hyväksynyt. Edellä mainitun muodollisen lakisidonnaisuuden lisäksi hallinnolta edellytetään myös merkitykseltään laajempaa ja sisällöllisempää vaatimusta, jota kutsutaan hallinnon lainalaisuusperiaatteeksi. Hallintoelimet eivät esimerkiksi voi tehdä sellaisia julkista valtaa sisältäviä päätöksiä tai käyttää julkista valtaa toimintaansa, mikäli niille ei ole määritelty laissa siihen oikeuttavaa toimivaltaa.¹² Koiviston mukaan tällöin kaikki julkisen vallan käyttö on sekä

¹² Mäenpää 2016, 73.

perustansa että toimivaltansa suhteen tiukasti sidottu lakiin.¹³ Lainalaisuusperiaate ei Hautamäen mukaan yksinään kuitenkaan kerro, millaista hyvän lainmukaisen hallinnon tulisi olla, mutta se on lähtökohta kaikelle hallintotoiminnalle.¹⁴

Mäenpään mukaan lainalaisuusperiaatteen tehtävät voidaan nähdä sekä negatiivisina että positiivisina. Negatiivisina ne rajoittavat hallinnon toimintaa, koska julkisen vallan käyttö on kytketty lain perusteisiin. Positiivisina niiden voidaan nähdä korostavan viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta oikeuksiin, jotka ovat julkisesti ja demokraattisesti määriteltä. Tämä liittyy siten keskeisesti PL 2.1 §:ssä säädettyyn kansanvaltaisuuden perustaan, jonka mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, jota valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa.¹⁵ Myös Laakso katsoo, että lainalaisuusperiaate sisältää kaksi eri elementtiä. Positiivinen elementti on se, että viranomaisen päätöksillä sekä muilla toimilla on oltava aina lakiin nojaava peruste. Negatiivinen elementti on puolestaan se, että periaate sisältää kiellon toimia vastoin lakia.¹⁶

Kaiken yksipuoleisen julkisen toiminnan, jolla vaikutetaan hallinnon ulkopuoliseen oikeussubjektin oikeuksiin etuihin tai velvollisuuksiin, katsotaan kuuluvan lainalaisuusperiaatteen alaan. Keskeistä on, että viranomaiset voivat käyttää julkista valtaa ainoastaan eduskunnan säätämän lain perusteella, joten esimerkiksi EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset tulee olla saatettu voimaan lailla, jotta ne voivat toimia julkisen vallan käytön perusteena.¹⁷ Julkisen vallan käyttöä on sitovien määräysten antamisen lisäksi esimerkiksi tilanne, jossa viranomainen myöntää tai kieltää rakennusluvan. Lainalaisuusperiaate on siten viranomaista ja näin ollen myös rakennusvalvontaa sitova periaate.

Edellä todettiin, että lainalaisuusperiaatetta sovelletaan kaikessa yksipuoleisessa julkisessa toiminnassa. Puhuttaessa PL 2.3 §:n mukaisesta lakisidonnaisuudesta, on sen soveltamisala vastaavanlainen. Kaikessa julkishallinnon toiminnassa sekä valtiolla, kunnissa että välillisessä julkishallinnossa ja hallintohenkilöstön keskuudessa on tätä noudatettava. Lakisidonnaisuuden katsotaan koskevan koko oikeusjärjestystä ja kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja. Vaikka lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus ovat hyvin samankaltaisia olemukseltaan, on niillä Mäenpään mukaan kuitenkin soveltamisaltaan merkittävä ero. Lainalaisuusperiaatteen mukaan nimenomaan eduskunnan hyväk-

¹³ Koivisto 2014, 44.

¹⁴ Hautamäki 2004, 151.

¹⁵ Mäenpää 2011, 47-48.

¹⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 303-304.

¹⁷ Mäenpää 2017, 135-136.

symä laki tulee olla perusteena julkisen vallan käytölle. Lakisidonnaisuus puolestaan vaatii, että julkisessa toiminnassa on noudatettava eduskuntalakien lisäksi myös muuta voimassa olevaa oikeutta.¹⁸ Näin ollen lakisidonnaisuudella on siten laajempi käsitys julkisessa toiminnassa noudatettavista oikeusnormeista. Kun vastaavasti lainalaisuusperiaate korostaa vain eduskuntalakeja julkisessa vallankäytössä.

Lakisidonnaisuus kuten aiemmin todettiin, vaatii noudattamaan lakia tarkoin. Tilanteissa, joissa sovellettavat säännökset ovat selkeitä ja yksiselitteisiä, on olemassa vain yksi ratkaisumahdollisuus. Kyseessä on rutiiniratkaisu, kun ratkaisun tekeminen on mekaaninen toimenpide. Esimerkkinä voidaan mainita yksinkertaiset lupa-asiat kuten ajokortin myöntäminen.¹⁹ Tarkoin noudattaminen on kuitenkin haastavaa tilanteissa, joissa laki on säädetty väljäksi ja aukolliseksi tai jos tilanteessa on usea ratkaisuvaihtoehto. Esimerkiksi MRL on tietoisesti säädetty osittain väljään muotoon, jotta voidaan huomioida erilaiset ympäristöolosuhteet. MRL:n 1 § asettaa lain tavoitteeksi *alueiden käytön ja rakentamisen järjestämisen siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä*. Tämän säännöksen tarkoin noudattaminen on haastavaa. Näin ollen lakisidonnaisuus voidaan Mäenpään mukaan ymmärtää lähinnä optimitavoitteena. Tämä tarkoittaa sitä, että pyritään tavoitteiden mahdollisimman tehokkaaseen toteutumiseen, mutta yksityiskohtainen harkinta jätetään kuitenkin hallinnon elimille ratkaistavaksi voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.²⁰

Toinen haaste lain tarkoin noudattamiselle ovat joustavat oikeusnormit, joita erityisesti MRL sisältää. Esimerkkinä voidaan mainita MRL 135.1 §:n 6. kohdan vaatimus, jonka mukaan *rakennusta ei saa sijoittaa niin, että se tarpeettomasti haittaa naapurua tai vaikeuttaa naapurikiinteistön rakentamista*. Se, mitä tarpeettomalla haitalla tarkoitetaan, on käytännössä julkisen hallinnon, tässä yhteydessä rakennusvalvonnan harkinnassa. Mäenpään mukaan tällaisissa tilanteissa usein korostuu yleisen ja yksityisen edun välinen punninta sekä tasapainottaminen niiden vaatimusten välillä. Lakisidonnaisuus edellyttääkin, että päätösvallan kriteerit tulee huomioida asianmukaisesti sekä riittävän tarkasti harkiten.²¹ Myös Laakso painottaa yleisten ja yksityisten intressien välistä punnintaa ja niiden vertailua, sillä hänen mukaansa useinkaan ei riitä nojaaminen ainoastaan laista ja muista oikeuslähteistä saatavaan normitietoon²². Näin ollen yksiselitteistä sääntöä niiden soveltamiselle ei ole, vaan joustavien

¹⁸ Mäenpää 2017, 140.

¹⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 304-305.

²⁰ Mäenpää 2017, 142.

²¹ Mäenpää 2017, 142.

²² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 306.

oikeusnormien soveltaminen vaatii siten erilaisten etujen ja intressien välistä punnintaa, tasapainoilua, harkintaa sekä päätösvallan käytön asianmukaista huomioimista. Mainittakoon, että joustavien normien soveltamista käsitellään tarkemmin luvussa 4.5 *Joustavat normit rakennuslupaharkinnassa*.

Voidaan lisäksi mainita, että niissä tilanteissa, joissa hallintoon liittyvää asiaa ei ole säännelty lainkaan tai sääntely on ristiriitaista eri normien välillä, lakisidonnaisuuden vaatimus on hyvin ongelmallinen. Näissä tilanteissa on siten kuitenkin huomioitava perusoikeudet, hallinnon oikeusperiaatteet sekä sellaiset vakiintuneet säännöt, jotka ohjaavat laintulkintaa.²³

2.2 Ympäristönkäytön harkintaan liittyvät perusoikeudet

Suomen perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen ovat keskeinen osa hyvän hallinnon toteutumista. Erityisen suojattuina oikeuksina ne ovat perusta ja lähtökohta kaikelle hallintotoiminnalle. Pohjolaisen mukaan niille on ominaista erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus.²⁴ Hallintoviranomaisten tulee siten tulkita ja soveltaa lakeja perusoikeuksien mukaisesti eli huomioida ne asianmukaisesti soveltaessaan ja tulkitessaan lakeja. Perusoikeuksille on ominaista niiden etusija suhteessa muihin normeihin. Näin ollen, mikäli sovellettava normi on ristiriidassa perusoikeuden kanssa, on se jätettävä soveltamatta ja annettava etusija perusoikeudelle.²⁵ Viranomaisilla on myös velvollisuus turvata ja edistää perusoikeuksien toteutumista. Tämä PL:n 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksia koskee siten välittömästi julkista tehtävää hoitavia ja näin ollen kuntien rakennusvalvontaviranomaisia. Hallintoviranomaisten tulee myös tulkita lakia perusoikeusmyönteisesti. Toisin sanoen, mikäli tilanteessa on useita tulkintavaihtoehtoja, tulee viranomaisen valita se tulkinta, joka toteuttaa parhaiten ja tehokkaimmin perusoikeutta. Viranomaisen on siten käytettävä harkintavaltaansa perusoikeusmyönteisesti.²⁶ Rakennusvalvontaviranomaisen tulee siten huomioida perusoikeudet niiden soveltaessa esimerkiksi MRL:n säädöksiä.

Seuraavaksi käydään läpi niitä perusoikeuksia, jotka ovat tutkimuksen kontekstissa relevantteja eli joiden voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan lähimpänä rakennuslupaharkintaa. Nämä erityisesti ympäristönkäytön harkintaan liittyvät perusoikeudet ovat jokaiselle yksityiselle kuuluvia perusoikeuksia, jotka viranomaisen on huomioitava päätöksiä tehdessään. Rakennusvalvontaviranomaisen

²³ Mäenpää 2017, 142.

²⁴ Husa – Pohjolainen 2014, 138.

²⁵ Mäenpää 2017, 107.

²⁶ Mäenpää 2017, 107-108.

tulee siten tulkita lakeja huomioiden erityisesti nämä perusoikeudet eikä toiminta saa olla ristiriidassa näiden eikä luonnollisesti muidenkaan perusoikeuksien kanssa.

2.2.1 Yhdenvertaisuus, omaisuuden suoja ja vastuu ympäristöstä

PL 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia. PL 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. 1. momentti pitää sisällään vaatimuksen kohdella ihmisiä samalla tavoin samanlaisissa olosuhteissa niin lainsäädännössä, tuomioistuimissa kuin viranomaistoiminnassakin. Säännöksen voidaan kuitenkin nähdä myös ottavan kantaa eriarvoisuuteen yhteiskunnassa ja edistävän sen poistamista. Myös 2. momentin voidaan nähdä osaltaan estävän syrjivää lainsäädäntöä. Säännökset sisältävät kuitenkin yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun vaatimuksen ihmisten välillä, mielivallan kiellon sekä vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Mikäli eri ihmisryhmiä kohdellaan eri tavalla, tulee tähän olla yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävissä oleva syy.²⁷

Lupaharkinnassa tämä yhdenvertaisuus on keskeinen viranomaisen huomioitava perusoikeus. Hallinnossa asioivien yksityisten tulee saada samanlaista kohtelua samanlaisissa tapauksissa yhdenvertaisesti. Tätä kutsutaan muodolliseksi yhdenvertaisuudeksi. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus puolestaan huomioi yhteiskunnan eriarvoisuuden ja pyrkii edistämään sen poistamista. Se voi ilmetä esimerkiksi julkisen vallan erilaisten positiivisten toimimisvelvoitteiden muodossa.²⁸ Kuntalaisten tulee voida luottaa siihen, että heidän asiaansa käsitellään viranomaisessa tasa-arvioisesti, syrjimättä ketään ihmistä erityisesti. Ihmisen oma henkilökohtainen ominaisuus ja tausta ei siten saa olla lainkaan vaikuttamassa hallintoasian ratkaisussa. Näin ollen jokaisen hallinnossa asioivan asiakkaan rakennuslupa tulee käsitellä yhdenvertaisesti suhteessa muihin saman asian kanssa hallinnossa asioiviin. Tähän yhdenvertaisuuteen paneudutaan myöhemmin luvussa 4.7.1 *Yhdenvertaisuusperiaate*, jossa näkökulma on vielä tarkemmin kohdistettu hallinnon oikeusperiaatteisiin ja erityisesti siihen, mikä vaikutus niillä on rakennuslupaharkinnassa.

Omaisuuden suojasta on säädetty PL 15.1 §:ssä siten, että jokaisen omaisuus on turvattu. Lisäksi lailla tulee säätää omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan (PL 15.2

²⁷ Saraviita 2011, 147-148.

²⁸ Ojanen & Scheinin 2011, 228.

§). Omaisuuden suoja kattaa kiinteän ja irtaimen omaisuuden lisäksi sekä rajoitetut esineoikeudet että immateriaalioikeudet. Myös oikeus vahingonkorvaukseen kuuluu tähän piiriin.²⁹ Omaisuuden suojan tavoitteena suhteessa koko perusoikeusjärjestelmään on turvata ja edistää yksilön autonomiaa ja toimintavapautta sekä varallisuussuhteiden vakautta ja ennakoitavuutta. Näin ollen yksilö voi elää yhteisössä taloudellisessa suhteessa riittävän omavaraisesti, riippumattomasti ja turvallisesti. Hän voi esimerkiksi ohjata elämänsä suuntaa monissa taloudellisissa asioissa ja päättää taloudellisista suhteistaan kanssaihmiinsä kunnioittaen kuitenkin muiden ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia ja vapauksia.³⁰ Jokainen voi siten päättää esimerkiksi maan hankinnasta ja rakennusten rakentamisesta sekä niiden omistamisesta, mikä luo perustan rakentamisoikeudelle. Niiden omistuksen lähtökohdat on siten turvattu perustuslain tasolla.

Kyseinen PL 15 §:n säännös asettaa julkiselle vallalle velvoitteet kunnioittaa yksilön omaisuutta, jolloin tähän omaisuuteen ei saa kajota, mikäli hyväksyttävää perustetta ei ole, suojella tätä omaisuutta muiden loukkauksilta sekä taata ja luoda edellytykset siihen, että kyseinen perusoikeus käytännössä toteutuu. Esimerkiksi kunnan viranomaistoiminnassa ei laissa annettuja valtuuksia puuttua yksilöiden varallisuusoikeuksiin tule yksittäistapauksissa käyttää laajemmin kuin olisi välttämätöntä siinä tilanteessa, jotta saavutetaan laissa asetetut tavoitteet. Näin ollen omaisuuden suojaamista on tehtävä lakien säätämisen lisäksi myös lakien soveltamistilanteissa.³¹ On huomioitava, että omaisuudensuoja koskee puhtaasti vain yksityisiä oikeushenkilöitä. Kunnat eivät siten ole tämän suojan piirissä. Niiden omaisuus voi kuitenkin olla suojattu muilla säännöksillä niin perusoikeustasolla kuin tavallisen lain tasolla.³²

PL 15.2 § säättää omaisuuden käytön rajoittamisen lailla täyttä korvausta vastaan vain pakkolunastus-tilanteissa yleistä tarvetta varten. Käytännössä tämä tarkoittaa, että omaisuutta voidaan ottaa pois omistajalta ilman tämän suostumusta³³. Tämän tulee kuitenkin perustua täsmälliseen eduskuntalakiin, ei esimerkiksi asetukseen. Yleisen tarpeen tulee olla yhteydessä johonkin yleisenä pidettävän tarpeen toteutumiseen, ei esimerkiksi vain yksityisen tarpeita varten. Lisäksi yleisestä tarpeesta tulee pakkolunastuksen mahdollistavassa laissa yksilöidä riittävän selkeästi, mikä on se yleinen tarve, jota varten

²⁹ Saraviita 2011, 226: rajoitetuilla esineoikeuksilla tarkoitetaan esimerkiksi käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja pantti-oikeuksia.

³⁰ Länsineva 2011, 556.

³¹ Länsineva 2011, 563.

³² Länsineva 2011, 566: Esimerkiksi PL 92 § edellyttää, että ilman lain tukea tai eduskunnan suostumusta, ei valtion kiinteää omaisuutta tai valtion määräysvaltaa yhtiöissä saa luovuttaa.

³³ Länsineva 2011, 579.

pakkolunastustoimivalta tulee perustaa.³⁴ Täydellä korvauksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että korvauksen tulee täysimääräisesti vastata omistajalle pakkolunastuksesta aiheutuvaa taloudellista menetystä.³⁵

PL:n 20.1 §:n mukaan kaikille kuuluu vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Tämän vastuun nähdään kohdistuvan niin julkiseen valtaan, esimerkiksi kuntien viranomaisiin, kuin yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin sekä ulottuvan myös tuleviin sukupolviin. Se mikä on vastuun pääasiallisena kohteena, on lain esitöissä mainittu esimerkiksi elollinen luonto kuten kasvit ja eläimet, eloton luonnonympäristö kuten vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä sekä myös kulttuuriympäristö, joka on syntynyt ihmisen toiminnan tuloksena. Tätä kulttuuriympäristöä edustavat rakennukset, rakennelmat ja maisemat. Säännökseen alaisuuteen voidaan lisäksi katsoa kuuluvaksi ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen sekä luonnolle suotuisat aktiiviset toimet. Näin ollen säännöksellä on tarkoitus turvata elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilyminen.³⁶ Kulttuuriympäristöön kuuluvina rakennukset ovat siten säädetty yhdeksi keskeiseksi osaksi ympäristövastuuta.

PL:n 20.2 §:n mukaan julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan kaikille oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Terveellisen ympäristön käsitteellä on lain esitöiden mukaan laaja merkitys. Sillä tarkoitetaan sekä sellaista elinkelpoista ympäristöä, jonka tila ei aiheuta ihmiselle sairastumisriskiä, että ympäristön tietynlaista viihtyisyyttä. Säännöksen nähdään vaikuttavan yleisesti lainsäätäjään sekä muiden norminantajien toimintaan. Ympäristön- ja luonnonsuojelun eri osa-alueista on säännelty laajasti eri voimassa olevissa laeissa, kuten esimerkiksi maankäytöstä ja rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslaissa.³⁷ Vaikka kyseinen säännös asettaa yleiset raamit oikeudesta ympäristöön ja sen ensisijainen kohde on lainsäätäjä ja norminantaja, voidaan kuntien viranomaisten kuitenkin nähdä olevan tärkeässä asemassa toteuttamassa tätä terveellisen ja viihtyisän ympäristön velvoitetta käytännön tasolla, esimerkiksi aluesuunnittelulla ja kaavoituksella. Tärkeää on myös huomioida kuntien asukkaiden osallistumismahdollisuus elinympäristönsä päätöksenteossa.

³⁴ Länsineva 2011, 585-586: Yleisen tarpeen määrittäminen tyhjentävästi ei ole tarkoituksenmukaista, sillä käsite on sekä tilannesidonnaisesti että ajan ja yhteiskuntakehityksen mukaan muuttuva.

³⁵ Länsineva 2011, 587: Lähtökohtana on omaisuuden käypä arvo lunastushetkellä sekä lisäksi muut pakkolunastuksesta aiheutuvat ylimääräiset taloudelliset rasitukset kuten esimerkiksi muuttokustannukset tai liiketoiminnan keskeytymisen aiheuttamat menetykset.

³⁶ HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 14 a § 1. momentti.

³⁷ HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 14 a § 2. momentti.

2.2.2 Oikeusturva

Oikeusturvasta on säädetty PL:n 21 §:ssä seuraavasti: *jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.* Oikeusturva on siten kaikille säädetty perusoikeus, joka koskee kaikkea hallintotoimintaa. Sen voidaan ymmärtää varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin, yhdenmukaisesti, puolueettomasti, ja tasapuolisesti³⁸.

Oikeusturva on Koiviston mukaan käsitteenä moniulotteinen. Se voidaan jakaa laajuudeltaan kahteen alaan: suppeaan ja laajaan. Suppean oikeusturvakäsityksen mukaan oikeusturva on kaikille kuuluva perusoikeus. Laajan oikeusturvakäsityksen mukaan se on perusoikeutta laajempi koko oikeusjärjestystä koskeva periaate. Oikeusturva on se muoto, jolla yksilö turvaa oikeutensa julkisen vallan loukaus- ja laiminlyöntitilanteissa. Siihen liittyy oleellisesti myös oikeusvarmuuden käsite, jolla voidaan viitata siihen, että kirjoittamattomana periaatteena se on esiedellytys lainsäädännön toteutumiseen koko yhteiskunnassa. Oikeusvarmuus toteutuu, kun henkilön ei tarvitse pelätä julkisen vallan arvaamattomuutta eikä mielivaltaisuutta. Samoin hän voi ennakoida ja laskelmoida tekojensa oikeudellisia seuraamuksia.³⁹ Lähtökohtana on yksilön oma aloitteisuus eli saada asiansa käsitellyksi omasta aloitteestaan viranomaisessa tai tuomioistuimessa.⁴⁰

Oikeusturvaa voidaan jakaa useisiin eri käsitteisiin. Koivisto on jaotellut sen muodolliseen, materiaaliseen ja menettelylliseen oikeusturvaan. Muodollinen oikeusturva tarkoittaa, että kansalainen voi odottaa, että hallintopäätökset ovat lain mukaisia ja lainvoimaisia sekä myös menettely on lainmukaista. Tällöin päätökseen ei enää voi hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin ja päätös on siten sitova. Materiaalinen oikeusturva on puolestaan läheisessä yhteydessä harkintavallan käyttämiseen, koska sillä tarkoitetaan viranomaisten harkintavallan käyttöä oikein. Viranomaisten tulee siis käyttää harkintavaltaansa esimerkiksi tarkoituksenmukaisesti ja siten, että hallinnossa asioidit itse kokevat saavansa hyväksyttävät ja oikeudenmukaiset päätökset. Tämän lisäksi sen katso-

³⁸ Hallberg 2011, 784.

³⁹ Koivisto 2014, 51-52.

⁴⁰ Husa – Pohjolainen 2014, 159.

taan sisältävän myös ne tilanteet, joissa yksilön ja julkisen vallan välinen oikeusriita ratkaistaan puolueettomasti ja objektiivisesti.⁴¹ Menettelyllisellä ja laadullisella oikeusturvalla tarkoitetaan sitä, että menettely on asianmukaista, oikeudenkäynti oikeudenmukainen sekä sitä, että oikeusturva on saatavissa. Laadullinen oikeusturva pyrkii luomaan yksilön tarpeita vastaavia oikeusturvamekanismeja ja liittyy lähinnä siihen, miten edellä mainittua muodollista oikeusturvaa voidaan toteuttaa. Esimerkiksi hallinnon menettelyvaatimukset liittyvät tähän laadulliseen oikeusturvaan.⁴²

Edellä läpikäytyjen lisäksi oikeusturvaa voidaan jakaa myös ennakolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan, joita Koiviston mukaan voidaan pitää konkreettisempänä jaottelutapana. Hallintoasia on tällöin ajallisen käsittelymuodon kohteena. Lähtökohta on, että mitä parempi ennakollinen oikeusturva sitä vähemmän on tarvetta jälkikäteiselle oikeusturvalle. Ennakollisessa oikeusturvassa itse hallintomenettely on laillista ja kunnioittaa yksilöä. Tähän päästään luomalla esimerkiksi erilaisia menettelysääntöjä, joilla ehkäistään virkavirheitä, mielivaltaisuutta ja muita epäkohtia. Lisäksi tärkeää on virkamiehen puolueeton toiminta, kuuleminen asianosaisia, viivytyksettömät päätöksenteot, asianosaisen ja hallinnon välinen kommunikointi, päätösten perusteleminen sekä myös virkamiesten ohjaus ja valvonta. Keskeinen vaikutus ennakolliseen valvontaan on myös julkisuudella ja avoimuudella. Erityisesti tämä valvonnan muoto lisää hallinnon legitimitettä.⁴³

Jälkikäteinen oikeusturva puolestaan liittyy lähinnä erilaisten oikeusturvakeinojen käyttöön ja niiden olemassaoloon. Koska hallinnossa ei voida välttyä virheiltä, on niihin varauduttu erilaisilla mekanismeilla, joiden avulla päätös voidaan saattaa kyseenalaiseksi ja arvioitavaksi uudelleen. Puhutaan myös muutoksenhakekeinoista, kun tarkoitus on kumota hallintopäätös sitovuus ja pysyvyys. Virheen lisäksi myös esimerkiksi päätöksen loukkaavuus asianosaista kohtaan tai asianosaisen ja viranomaisen välinen erimielisyys voivat olla syitä hakea muutosta.⁴⁴ Saraviita katsoo, että erityisesti juuri oikeus muutoksenhakuun on oikeusturvan kannalta keskeistä sekä hallinnossa että oikeudenkäynnissä.⁴⁵

⁴¹ Koivisto 2014, 52-53.

⁴² Koivisto 2014, 53.

⁴³ Koivisto 2014, 54.

⁴⁴ Koivisto 2014, 55.

⁴⁵ Saraviita 2011, 287.

2.2.3 Oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen sekä oikeus sosiaaliturvaan (ja asuntoon)

PL:n 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen sekä turvallisuuteen seuraavasti: *Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.*

Edellä mainitun PL:n pykälän voidaan katsoa säätelevän perustavanlaatuisia oikeuksia kuten oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, jotka ovat perusta muille perusoikeuksille. Esimerkiksi oikeus elämään on käytännössä edellytys muiden oikeuksien nauttimiselle.⁴⁶ Vaatimuksen oikeudesta elämään voidaan katsoa sisältävän myös yleisen velvollisuuden julkisen vallan toimiin, joilla voidaan edistää edellytyksiä elämään. Turvallisuuden vaatimus on lähinnä kohdistettu lainsäätäjään ja se korostaa julkisen vallan sellaisia positiivisia toimintavelvoitteita, joilla yhteiskunnan jäseniä voidaan suojella rikoksilta ja muilta oikeudenvastaisilta teoilta. Käytännössä turvallisuuden vaatimuksella pyritään turvaamaan yhteiskuntaa rikollisuudelta.⁴⁷ Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden ja vapauden turvaaminen ovat saaneet perustansa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, jotka näin otettu osaksi Suomen lainsäädäntöä perusoikeuksina.⁴⁸ Vapaudenriistojen ja puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on aina perustuttava eduskunnan säätämiin lakeihin. Näin ollen ne eivät saa olla mielivaltaisia. Vain tuomioistuin saa määrätä rangaistuksen luonteisen vapaudenriiston. Lisäksi muukin kuin rangaistuksen luonteinen vapaudenriisto voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi.⁴⁹

Oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty PL:n 19.1 §:ssä seuraavasti: *jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.* Kyseisen pykälän 4. momentissa on säädetty asumisesta seuraavasti: *julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.* Jokaiselle

⁴⁶ Pellonpää 2011, 281.

⁴⁷ Saraviita 2011, 157.

⁴⁸ HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 6 § 2. momentti.

⁴⁹ HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 6 § 3. momentti.

tulee siten turvata julkisen tahon kautta välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Edellytys kuitenkin on, että henkilö ei itse pysty hankkimaan tätä turvaa omalla toiminnallaan tai saa tätä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai toisilta ihmisiltä. Avun tarve tulee selvittää yksityiskohtaisella tarveharkinnalla ja tukeen kuuluu esimerkiksi välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.⁵⁰ Asunnon järjestämisen edistäminen on julkisen vallan tehtävä, mutta sitä ei kuitenkaan ole turvattu subjektiivisena oikeutena eikä tavallisen lain säädöksellä. Säännös ei myöskään aseta asumisen tasolle laatuvaatimuksia. Tietyissä erityistilanteissa asunnon järjestäminen on kuitenkin säädetty yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi.⁵¹

3 RAKENTAMISEN OIKEUDELLISESTA OHJAUKSESTA

3.1 Rakentamisen oikeudellinen sääntely

Rakentaminen on Suomessa säädetty luvanvaraiseksi. Tällä on tarkoitus valvoa ja kontrolloida rakentamista sekä estää mielivaltainen kuntien kehitys. Tärkein rakentamista säätelevä laki on maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jossa säädetään rakentamisen ja maankäytön tärkeimmät perussäännökset, jotka koskevat kaikkia kuntia ja niiden asukkaita. Toinen tärkeä maankäyttöä ja rakentamista ohjaava säädös on maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999), joka täsmentää maankäyttö- ja rakennuslakia. Tarkemmat ja yksityiskohtaisemmat rakentamista säätelevät ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan, joka sisältää teknisluonteisia ohjeita. Kuntia ohjaavat rakennuslupamenettelyssä myös niiden omat lakisääteiset rakennusjärjestykset.

Kaavoitus ja rakentaminen ylikansallisesta lähinnä Euroopan unionin näkökulmasta tarkasteltuna on jokaisen jäsenvaltion omalla vastuualueellaan olevaa kansallista päätöksentekoa. EU:lla on kuitenkin rajoja ylittäviä hankkeita koskien esimerkiksi liikenteen kehittämistä ja ohjaamista, mistä heijastuu

⁵⁰ HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 15 a § 1. momentti.

⁵¹ HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 15 a § 4. momentti: asunnon järjestämisen erityistilanteista on säädetty esimerkiksi lastensuojelulaissa (417/2007) ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014).

vaikutuksia myös kansalliseen maankäyttöpolitiikkaan. Eräillä luonnonsuojelua koskevilla direktiiveillä on lisäksi suora vaikutus kansalliseen maankäytön suunnitteluun.⁵² Myös muutamat kansainväliset sopimukset vaikuttavat kansalliseen ympäristönkäytön suunnitteluun⁵³. Käytännössä kuitenkin jäsenvaltiot itse ovat päävastuussa kuntiensä kaavoituksen ja rakentamisen suunnittelusta, järjestämisestä ja ohjaamisesta.

3.1.1 Rakennuslainsäädännön tavoitteet

Suomen rakennuslainsäädännön tavoitteena on, että alueiden käyttö ja rakentaminen järjestetään niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä (MRL 1.1 §). Ekologisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn ja kestävää materiaalitaloutta. Taloudellisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnan ratkaisut ovat yhtä aikaa sekä taloudellisesti että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys liittyy esimerkiksi yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisen kehityksen edistämiseen, terveydellisten olojen edistämiseen, hyvän ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elinympäristön toteutumiseen rakentamisessa ja ympäristön hoidossa sekä kulttuuriarvojen vaalimiseen.⁵⁴

Lainsäädännön tavoitteeksi on myös asetettu jokaisen osallistumismahdollisuuksien turvaaminen asioiden valmistelussa sekä suunnittelun laadun ja vuorovaikutteisuuden, asiantuntemuksen monipuolisuuden ja avoimen tiedottamisen turvaaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1.2 §). Yleisesti tällä halutaan kehittää osallistumismahdollisuutta ja siinä ilmaistaan ne prosessin vaiheet, joissa osallistumista voi esiintyä ja mihin sillä voi vaikuttaa. Tavoitteena MRL:n säännöksillä on kansanvallan merkityksen lisääminen muuhunkin tarkoitukseen, kun kunnan virallisten hallintoelinten hallinnointiin.⁵⁵

⁵² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 56.

⁵³ Esimerkiksi maailmanperintösopimus eli Unescon yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987).

⁵⁴ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 1. Luku 1 §.

⁵⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 121.

3.1.2 Alueiden käytön suunnittelu, kaavoitus ja kaavajärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:ssä säädetään alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä muodostuu maakuntakaavoista, yleiskaavoista sekä asemakaavoista. Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Yleiskaava osoittaa alueiden käytön kunnassa. Asemakaava puolestaan osoittaa kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestämisen. (MRL 4 §)

Kaavoitus on maankäytön suunnittelun ensisijainen tapa. Kaavajärjestelmässä yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Yleiskaava on yleispiirteinen kunnan maankäytön suunnitelma, josta käy ilmi tavoitellun kehityksen periaatteet ja jossa osoitetaan alueet asemakaavoituksen ja muun suunnittelun ja rakentamisen perustaksi. Maakuntakaava on maakunnan tai seudun kuntien yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, joka on ohjeena yleiskaavan laatimiselle ja muuttamiselle.⁵⁶ Yleiskaava voi olla sekä oikeusvaikutteinen että oikeusvaikutukseton. Oikeusvaikutteinen yleiskaava on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti laadittu, kunnan hyväksymä ja kunnan päätöksentekoa ohjaava. Kullakin alueella voi olla vain yksi oikeusvaikutteinen kaava voimassa⁵⁷. Yleiskaavan oikeusvaikutuksista on säädetty tarkemmin MRL:n 41-43 §:ssä. Kunnan on mahdollista laatia myös MRL 45 §:n mukainen oikeusvaikutukseton yleiskaava, jolloin sillä ei ole MRL:n mukaisia yleiskaavan oikeusvaikutuksia. Sillä ei esimerkiksi ole ohjaavaa vaikutusta asemakaavan laadinnassa. Viranomaisten ei myöskään tarvitse pidättäytyä esimerkiksi sellaisesta toiminnasta, joka vaikeuttaa oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan toteutumista. Tässä tilanteessa oikeusvaikutukseton yleiskaava on lähinnä kunnan strateginen suunnitelma⁵⁸.

Asemakaava on yleiskaavaa yksityiskohtaisempi suunnitelma, jossa säännellään yksityiskohtaisesti kunnan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Asemakaava laaditaan kunnassa alueiden yksityiskohdista järjestämisestä, rakentamisesta ja kehittämistä varten ja sen tarkoitus on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla (MRL 50 §). Yksi asemakaavan keskeisistä tavoitteista on suunnittelemattoman rakentamisen epäkohtien torjunta⁵⁹.

⁵⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 303.

⁵⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 303.

⁵⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 348.

⁵⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 363.

Kaavojen ja rakennusjärjestysten oikeudellisesta asemasta on käyty keskustelua⁶⁰. Sekä yleiskaava että asemakaava ovat kuitenkin oikeusvaikutuksistaan riippumatta hallintopäätöksiä, mutta sisällöltään suhteellisen laajoja.⁶¹ Esimerkiksi asemakaava rakentamista sekä muita maankäytön toimenpiteitä sääntelevänä hallintopäätöksenä tarkoittaa, että kaavan mukaisiin toimenpiteisiin on oikeus ryhtyä.⁶² Kaavasta seuraa vastaavasti myös rakentamisrajoitus, joka tarkoittaa, että asemakaavaa vastaan ei saa rakentaa (MRL 58 §). Vastaavasti rakennusjärjestys on normipäätöksen luonteinen, sillä kysymys on tietylle alueelle rajatusta paikallisesta oikeusnormista ja sille on MRL 14 §:ssä säädetty laajemmat ohjaustehtävät. Kunnalla on tällöin säädösvaltaa päättää paikallistason normeista.⁶³ Kunnallinen säädösvalta ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnalla olisi varsinaista lainsäädäntövaltaa. Lainsäädäntövaltaa käyttää PL 3 §:n mukaan vain eduskunta. PL 80.2 §:n mukaan kuitenkin myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, mikäli siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädettäisi lailla tai asetuksella. Lisäksi tämän valtuutuksen tulee kyseisen pykälän mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Näin ollen kunta voi antaa lain säätämässä rajoissa kuntalaisia koskevia määräyksiä eli *oikeussääntöjä*, joita kuntalaisten tulee rangaistuksen uhalla noudattaa. Tätä kunnan toimivaltaa on verrattu lainsäätäjän asemaan ja siksi on syntynyt termi *kunnan säädösvalta*. Rakennusjärjestys on siten yksi kunnan säätämä oikeussääntö, joka määrää esimerkiksi rakennuspaikan koon, rakennuksen sopeutumisen ympäristöön sekä rakennustavan.⁶⁴

3.1.3 Rakentamisen ohjauksesta

Rakennuslainsäädännön tavoitteita käytiin aiemmin läpi luvussa 2.1.1 *Rakennuslainsäädännön tavoitteet*. MRL:n 12 §:ssä on lisäksi säännelty erikseen rakentamisen ohjaukselle omat tavoitteet, joita tullaan seuraavaksi käsittelemään tarkemmin. Rakentamisen ohjaus on kokonaisuus ja sen päävastuu on kunnissa. Rakentamista ohjataan usein eri säädöksin. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus muodostavat sääntelyn perustan. Lisäksi rakentamisen teknisluonteisia määräyksiä annetaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa, josta jäljempänä lisää.

⁶⁰ Ks. esim. Syrjänen 1999, 132-133: Kaavoilla ei ole välittömästi sellaista sitovuutta ja pysyvyyttä, mitä normeilta olisi edellytettävä. Jotta kaavat konkretisoituvat, edellyttävät ne yleensä tarkempaa kaavaa, tonttijakoa, tontin mittausta tai rakennuslupaa sekä muita ympäristön käyttöä koskevia lupia. Toisaalta kaavan normiluonnetta puoltaa se, että kaavaan on sisällytetty sitovia oikeusvaikutuksia, jotka kohdistuvat viranomaisiin ja maanomistajiin ja joilla on vaikutusta kansalaisiin. MRL 58.1 §:ssä on nimenomainen säännös, ettei asemakaava-alueella saa rakentaa vastoin asemakaavaa.

⁶¹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, 325.

⁶² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 360.

⁶³ Syrjänen 1999, 134-135.

⁶⁴ Harjula – Prättälä 2015, 99-101.

Rakentamisen ohjauksella on kolme MRL 12 §:ssä säädettyä tavoitetta. Ensinnäkin rakentamisen ohjauksen tavoite on hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaaminen. Toiseksi tavoitteena on rakentaminen, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin ratkaisuihin. Kolmanneksi rakennettua ympäristöä sekä rakennuskantaa tulee suunnitelmallisesti ja jatkuvasti hoitaa ja kunnossapitää. (MRL 12 §)

Edellä mainitun MRL 12 §:n ensimmäinen kohta määrittelee tavoitteet rakentamisen kautta syntyvälle elinympäristölle ja siinä korostuu nimenomaisesti käyttäjän tarpeet. Käyttäjällä voidaan ymmärtää rakennuksen varsinaisen käyttäjän lisäksi myös ne, jotka oleskelevat kyseisessä ympäristössä pysyvästi ja tilapäisesti.⁶⁵ Toisessa kohdassa painottuvat rakentamisen elinkaariajattelu ja kulttuuriarvot. Rakentamisessa tulisi ottaa huomioon kestävä kehitys sekä ekologiset arvot.⁶⁶ Kolmas kohta määrittelee tarpeen huolehtia rakennetusta ympäristöstä sekä rakennuskannan suunnitelmallisesta ja jatkuvasta hoidosta ja kunnossapidosta. Esimerkiksi huomiota tulee kiinnittää jo suunnitteluvaiheessa materiaalivalintoihin sekä yleisesti rakentamisessa kestävä kehityksen periaatteisiin⁶⁷.

Edellä läpikäytyjen tavoitteiden tarkoitus on toimia perustana rakentamisen alemmantasoisessa säädosohjauksessa sekä hallintotoiminnassa. MRL:n 12 § ilmaisee yleisessä muodossa sen rakentamiselle asetetun pyrkimyksen tai tason, jota yksittäisillä hallintopäätöksilläkin tavoitellaan. Vastaavasti rakentamiselle asetetut yksityiskohtaiset vaatimukset osoittavat sen vähimmäistason, johon yksittäisissä ratkaisuihin tulisi yltää.⁶⁸ Kyseinen tavoitesäännös ei kuitenkaan muodosta yksittäisen rakennuslupahakemuksen käsittelyssä oikeudellisesti sitovaa lupaedellytystä, mutta sillä on kuitenkin vaikutusta esimerkiksi rakentamisen yleisiä edellytyksiä (MRL 117 ja 118 §) ja lupaedellytyksiä koskevien säännösten (MRL 135, 136 ja 137 §) soveltamisessa yksittäistapauksissa⁶⁹.

MRL:n 13 §:n mukaan ympäristöministeriö ylläpitää Suomessa rakentamismääräyskokoelmaa, johon on koottu tämän lain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset ja rakentamismääräykset sekä

⁶⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 179.

⁶⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 180: Kestävä kehitys tarkoittaa elinkaariominaisuuksiltaan järkevää ja taloudellista rakentamista. Elinkaariajattelu ei tarkoita, että rakentamisen tulisi tähdätä ikuisuuteen. Se tarkoittaa, että myös taloudelliset seikat huomioon ottaen rakennetaan ekologiselta taseeltaan optimaalisesti ja elinympäristöä mahdollisimman vähän rasittaen.

⁶⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 180: Eräs kestävä kehityksen periaate on, ettei käyttökelpoista materiaalia tuhjata ja hylätä tarpeettomasti. Lisäksi suunnitteluvaiheessa voidaan kiinnittää huomiota eri rakennusosien kulumiseen, niiden helppoon korjattavuuteen ja vaihdettavuuteen.

⁶⁸ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 1. Luku 12 §.

⁶⁹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 80.

ministeriön ohjeet sekä sinne voidaan koota myös valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia määräyksiä. Rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat lähinnä uuden rakennuksen rakentamista riippumatta rakennusluvan tarpeesta. Eniten ongelmia aiheuttaa määräysten soveltaminen korjausrakentamiseen, jolloin viranomaisen joutuu tapauskohtaisesti harkitsemaan, kuinka laajasti rakentamismääräyksiä tulee korjaus- ja muutostilanteissa noudattaa.⁷⁰

Rakennusjärjestys on, kuten aiemmin todettiin, jokaisessa kunnassa oleva kunnan itse säätämä oikeussääntö. Sen pakollisuudesta on säädetty MRL:n 14 §:ssä. Siinä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonvarojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset (MRL 14.2 §). Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen si joittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja (MRL 14.3 §). Siinä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty (MRL 14.4 §). Ensisijaisesti maankäytön suunnittelu tapahtuu kaavoittamalla. Rakennusjärjestys ei siten korvaa kaavoitusta. Silloin kun kuntakaavassa on tietty kysymys ratkaistu, menee se samaa kysymystä sääntelevän rakennusjärjestyksen edelle. Rakennusjärjestys kuitenkin sisältää myös sellaisia määräyksiä, joita ei ole otettu kaavoihin. Tällöin rakennusjärjestystä sovelletaan rinnakkain kaavojen kanssa.⁷¹

Rakennusjärjestyksen päätehtävä on antaa lakia ja asetusta täydentäviä paikallisia rakentamismääräyksiä. Siinä voidaan antaa sekä koko kuntaa koskevia määräyksiä, että olosuhteista riippuen eri kunnan osiin kohdistuva erilaisia määräyksiä.⁷² Rakennusjärjestyksen laatiminen on kunnan tehtävä ja hyväksyminen kunnanvaltuuston tehtävä (MRL 15 §).

⁷⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 185.

⁷¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 190: Taitavasti laadittu rakennusjärjestys voi toimia myös kaavojen laatimisen ja kaavoituskäytännön ohjenuorana. Rakennusjärjestyksissä voidaan kaavoja paremmin ottaa huomioon kunnan maankäytön suunnittelun ”megatrendejä”. Tällöin on kysymys rakennusjärjestyksen tosiasiallisesta ohjaavasta vaikutuksesta, ei juriidisesta sitovuudesta.

⁷² Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 88.

3.2 Rakentamisen käsitteistöä

Rakentamisella voidaan tarkoittaa monenlaisia toimenpiteitä, joilla muutetaan ympäristöä. Yleisimmin sillä tarkoitetaan kuitenkin talonrakentamista. Rakentamisesta puhuttaessa on olennaista selvittää, mitä rakennuksella tarkoitetaan. MRL:n 113.1 §:n mukaan *rakennuksella* tarkoitetaan asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettua kiinteää tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettua rakennelmaa, rakennetta tai laitosta, joka edellyttää viranomaisvalvontaa tietyntaisten ominaisuuksiensa vuoksi. Näitä ominaisuuksia ovat esimerkiksi turvallisuus, terveellisyys, maisema, viihtyisyys ja ympäristönäkökohdat.

Edellä esitetty MRL:n rakennuksen määritelmä koostuu useasta eri osatekijästä. Ensinnäkin se määrittelee rakennuksen käyttötarkoituksen, joita ovat asuminen, työnteko, varastointi ja muut käyttötarkoitukset⁷³. Tällaisia rakennuksia ovat siten esimerkiksi asuin-, liike- teollisuus ja varastorakennukset⁷⁴. Toinen rakennuksen määritelmän osatekijä on sen pysyvyysominaisuus. Rakennus on kiinteä tai muulla tavalla tarkoitettu pidettäväksi paikallaan. Tämä sulkee siten määritelmän ulkopuolelle lyhyeksi ajaksi paikallaan pystytettävät liikuteltavat laitteet.⁷⁵ Kolmas määritelmän osatekijä laajentaa käsitettä siten, että rakennuksia ovat myös rakennelmat, rakenteet ja laitokset⁷⁶. Tärkein osa rakennuksen määritelmää on kuitenkin sen neljäs osatekijä, joka koskee viranomaisvalvontaa ja jakautuu kuuteen aineelliseen edellytykseen. Rakennus voi edellyttää ominaisuuksiensa vuoksi viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin tai muihin lain tavoitteisiin liittyvistä syistä.⁷⁷ Luettelo on kuitenkin esimerkinomainen. Ratkaisevaa on aina viranomaisvalvonnan tarve ja valvontatarpeen tulee liittyä rakennuslain tavoitteisiin. Lisäksi esimerkiksi sijainti voi vaikuttaa valvontatarpeeseen.⁷⁸

⁷³ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16. Luku 113 §.

⁷⁴ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 711.

⁷⁵ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16. luku 113 §. Ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 712: Liikuteltavuus sinänsä ei estä rakennetta pitämästä rakennuksena. Rakennus voi olla esimerkiksi myös asuntolaiva tai liikuteltava parakki.

⁷⁶ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16. Luku 113 §. Ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 713: Rakennuksen ei tarvitse olla katon, lattian ja seinien rajaama, jos se edellyttää viranomaisvalvontaa tarkemmin pykälästä ilmenevästä syystä. Siten rakennus voi olla esimerkiksi nosturi, linkkitorni tai aiempaan rakennukseen liittyvä lisäosa.

⁷⁷ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16. Luku 113 §.

⁷⁸ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 714.

MRL:n 113.2 § mukaan rakennuksena ei pidetä kooltaan vähäistä ja kevytrakenteista rakennelmaa, pienehköä laitosta ellei sillä ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia. Esimerkiksi pienen vajan kohdalla asian arviointiin vaikuttaa sen sijainti rakennetussa ympäristössä tai vesirajassa. Polttoaineen jakeluaseman kohdalla tulkintaan vastaavasti vaikuttaa toiminnan vaikutuksen arviointi liikenteen järjestämiseen tai ympäröivään asutukseen.⁷⁹ Eräiden rakennelmien sekä laitteiden pystyttäminen on saatettu toimenpideluvanvaraiseksi. Nämä on yksilöity tarkemmin MRL:n 126 §:ssä. Muut kevyet rakennelmat ja pienehköt laitokset, jotka eivät ole uudisrakennuksia jäävät käytännössä MRL:n lupajärjestelmän ulkopuolelle⁸⁰. Vaikka niiden rakentaminen ei ole luvanvaraista, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen kuitenkin MRL:n 168 §:n mukaan määrätä ne poistettavaksi tai muutettavaksi vastaamaan lain vaatimuksia, mikäli ne eivät täytä terveellisuuden, turvallisuuden tai ulkoasultaan kohtuullisuuden vaatimuksia.

Rakennuksen määrittelyn lisäksi on tärkeä selvittää myös mitä tarkoitetaan *kerrosalalla*, joka on olennainen käsite rakennuksesta puhuttaessa. MRL:n 115.1 §:n mukaan tontin tai rakennuspaikan kerrosalalla tarkoitetaan sille rakennettavaksi sallittujen rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa. Sallittu kerrosala ilmoitetaan yleensä tehokkuuslukuna tai neliömetreinä. Kaavassa ilmoitetaan tontin tai rakennuspaikan rakennusoikeus, joka kertoo kuinka paljon tontille tai rakennuspaikalle saa rakentaa. Kerrosalaa voi olla vain MRL:n 113 §:n määrittelemissä rakennuksissa.⁸¹

Rakennuskortteliin kuuluva alue jaetaan asemakaavassa tontteihin, kun se on maankäytön järjestämiseksi tarpeen. Kyseessä on tällöin *tonttijako*, joka voi olla joko sitova tai ohjeellinen. Sitova tonttijako on tehtävä, mikäli alueen keskeinen sijainti, korttelin rakennustehokkuus tai kiinteistöjärjestelmän selkeys sitä edellyttävät. Tonttijako osoitetaan asemakaavakartalla ja sen sitovuudesta määrätään asemakaavassa. (MRL 78.1 §) Näin ollen sitovassa tonttijaossa muodostettavien tonttien tulee olla tonttijaon määräysten mukaisia. Ohjeellisessa tonttijaossa tontit voivat jakautua muullakin tapaa. Mahdollista on laatia myös erillinen tonttijako, josta on säädetty tarkemmin MRL:n 79 §:ssä.

⁷⁹ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16. Luku 113 §.

⁸⁰ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 717.

⁸¹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 720-712: Tontin tai rakennuspaikan kerrosala sisältää kaikkien rakennettavaksi sallittujen kerrosten kerrosalan. MRL:n 113.2 §:ssä määritellyissä kooltaan vähäisissä ja kevytrakenteisissa rakennelmissa kerrosalaa ei ole.

Tonttijaolla on oikeusvaikutuksia rakentamiseen ja rakennuslupien myöntämiseen. MRL:n 81.1 §:n mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin sitovaa tonttijakoa. Myöskään rakennuslupaa ei saa myöntää rakennuskortteliin tai sen osaan, johon asemakaavassa on edellytetty laadittavaksi sitova tonttijako, ennen tonttijaon hyväksymistä; sitovan tonttijaon mukaiselle tontille ennen sen merkitsemistä kiinteistörekisteriin; eikä kortteliin, jolla erillisen tonttijaon laatiminen tai muuttaminen on tarpeen. Lisäksi rakennuslupa ei saa myöskään myöntää, jollei rakennusluvan haltija hallitse koko rakennuspaikkaa tai jos rakennusluvan myöntäminen vaikeuttaa korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen. (MRL 81.2 ja 81.3 §)

3.3 Rakennuslupa hallinnollisena päätöksenä

Hallintopäätös eli viranomaisen yksipuolisesti tekemä päätös on hallinnon ulkopuolista oikeussubjektia koskeva etu, oikeus tai velvollisuus. Hallintopäätös perustaa oikeussuhteen viranomaisen ja yksityisen välille tai muotoilee niiden välistä oikeussuhdetta. Tunnusomainen piirre hallintopäätökselle on nimenomaan julkisen vallankäytön yksipuolisuus ja hallintopäätöksen tarkoitus on saada aikaan jokin tietty oikeusvaikutus. Hallintopäätökselle on ominaista velvoittava, kieltävä tai salliva tarkoitus. Kun käsitellään sellaista hallintoasiaa, jossa tehdään asianosaista koskeva hallintopäätös, mitä esimerkiksi rakennuslupa edustaa, asian käsittelyn kaikkiin vaiheisiin sovelletaan hallintolakia.⁸² Rakennuslupa hallinnollisena päätöksenä on viranomaisen yksipuolisesti tekemä päätös, joka muodostaa asianosaiselle oikeuden rakentamiseen.

Rakennuksen rakentaminen on luvanvarainen toimenpide, josta on säädetty MRL 125 §:ssä. Sen mukaan rakennuksen rakentamiseen on aina oltava rakennuslupa. Varsinaisiin rakennusluvan vaativiin toimenpiteisiin perehdytään tarkemmin luvussa 2.6 *Luvan vaativat rakennustoimenpiteet*. Rakennuslupapäätös on, kuten edellä todettiin hallintopäätös. Sen myöntämisen edellytyksiin vaikuttavat lain ja asetuksen lisäksi alueella vaikuttava kaava sekä sen kaavamääräykset, Suomen rakentamismääräyskokoelman määräykset ja suositusluonteiset ohjeet. Näiden lisäksi lupapäätöksessä tulee huomioida kunnan rakennusjärjestyksen määräykset.⁸³

Rakennuslupa on hallintopäätöksenä sekä edun suova, että velvoittava hallintolupa. Velvoittavuus merkitsee tässä sitä, että luvan saatuaan hakija sitoutuu toimimaan luvan ja lupaehtojen mukaisesti⁸⁴.

⁸² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 92.

⁸³ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 103.

⁸⁴ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 103.

Esimerkiksi MRL 149 §:n mukaan rakennustyö tulee tehdä siten, että se täyttää rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Kuitenkaan velvoitetta luvan myönnetyn hankkeen toteuttamiseen ei ole, sillä lupa raukeaa, mikäli määräajat umpeutuvat (MRL 143 §). Lisäksi kesken jäänyt rakennuspaikka ympäristöineen on saatettava sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna turvallisuutta tai rumenna ympäristöä (MRL 170 §).

Rakennuslupien määrä vuosittain on volyymiltään suhteellisen suurta verrattuna esimerkiksi ympäristölupiin. Rakennuslupien myöntämismäärään ja ylipäättään rakentamiseen vaikuttaa yleisesti talouden suhdanteet. Vuosi 2008 oli rakennustuotannon huippuvuosi, jolloin rakennuslupia myönnettiin noin 57 miljoonaa kuutiometriä. Vastaavasti vuonna 2016 rakennuslupia on myönnetty 35-40 miljoonaa kuutiometriä. Huhti-kesäkuun 2017 aikana rakennuslupia myönnettiin yhteensä 15 211 asunnolle, kasvu vuodentakaiseen oli 17,3 prosenttia. Asuntojen määrän kehitys on ollut kasvussa useana vuonna.⁸⁵

3.4 Lupaviranomaiset

Yleinen alueiden kehittäminen, suunnittelu ja ohjaus on säädetty MRL:n 17 §:n mukaan ympäristöministeriölle, joka esimerkiksi valvoo, ohjaa ja edistää maakuntakaavoitusta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on säädetty MRL 18 §:n mukaisesti tehtäväksi edistää ja ohjata kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskuksilla on näin ollen läheisempi rooli kuntien valvomisessa ja ohjaamisessa kuin ympäristöministeriöllä. MRL:n 18.2 §:ssä on erityisesti säädetty ELY-keskusten tehtävästä valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä huomioidaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä muut alueiden käyttöä ja rakentamista sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat tavoitteet ja säännökset. Maakunnan liiton tehtävä on MRL:n 19 §:n mukaan maakunnan suunnittelu. Maakunnan liitolla tarkoitetaan kuntalain (410/2015) 49 §:n mukaista kuntayhtymää, ja sen tehtävistä on säädetty tarkemmin laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014).

Kunnan tehtävästä huolehtia alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta on säädetty MRL:n 20 §:ssä. Kunnan aseman vahvistamiseksi on myös säädetty, että kunnalla tulee olla käytettävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus sille säädettyihin tehtäviin (MRL 20.1 §). Varsinaisista rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä tulee kunnassa huolehtia kunnan määräämä

⁸⁵ Tilastokeskus 2017.

lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, mutta ei kunnanhallitus (MRL 21.1 §). Käytännössä kaikissa Suomen kunnissa rakennusvalvonta on järjestetty rakennuslautakunnan tai rakennus- ja ympäristölautakunnan vastuulle. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävää ei siten voida antaa yksittäiselle henkilölle ollenkaan. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu esimerkiksi kaavojen noudattamisen valvonta, rakennus- ja muiden lupien käsitteleminen sekä rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvonta.⁸⁶

Varsinaisista rakennusvalvonnan virkatehtävistä on MRL:ssä säädetty vain kaavoittajasta ja rakennustarkastajasta. MRL:n 20.2 §:n mukaan kunnissa, joiden asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja. Tehtävä voi olla myös kuntien yhteinen tai tehtävä voidaan antaa sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi (MRL 20.2 §). Rakennustarkastajan tehtävästä on säädetty MRL:n 21.2 §:ssä, jonka mukaan joka kunnassa tulee olla rakennustarkastaja rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten. Kyseisessä pykälässä on myös säädetty mahdollisuus kuntien yhteiseen rakennustarkastajaan tai tehtävän antamisesta toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, mikäli tehtävien hoito tätä edellyttää.

Kunnissa on kuitenkin mahdollista delegoida päätösvaltaa eli siirtää toimivaltaa myös yksittäiselle viranhaltijalle ratkaistavaksi. MRL:n 21.4 §:n mukaan toimivallan siirtämiseen sovelletaan kuntalain säädöksiä. Käytännössä toimivallan siirto on kuntalain 91 §:n mukaan mahdollista, mikäli siitä on määritelty kunnan hallintosäännössä. Hallintosäännön sisällöstä on säädetty tarkemmin KuntaL:n 90 §:ssä. Hallintosäännössä tulee olla tarkasti määritelty yksittäisen viranhaltijan ratkaistavaksi siirretyt asiat. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että rakennuslupia käsittelevät ja lupapäätöksiä tekevät kunnista riippuen usein yksittäiset viranhaltijat viranhaltijapäätöksinä kuten rakennusvalvontapäälliköt, rakennustarkastajat, lupa-arkkitehdit, tarkastus- ja valvontainsinöörit. Hankkeen koko, sijainti tai muut seikat tapauskohtaisesti vaikuttavat siihen, kuka asiaa käsittelee ja luvan myöntää. Rakennuslautakunnilla on kuitenkin tehtävä toimia pääasiallisena rakennusvalvontaviranomaisena ja usein sille on jätetty lupaviranomaisen rooli esimerkiksi isoissa rakennushankkeissa.

⁸⁶ Ekroos – Majamaa 2015, 118.

3.5 Rakennuslupamenettely

Kuten aiemmin todettiin, viranomaisen yksipuolisesti tekemiin hallintopäätöksiin, joita rakennusluvavalt edustavat, sovelletaan yleislakina hallintolakia kokonaisuudessaan. Näin ollen rakennuslupamenettelyn perusteet tulevat HL:sta, mutta erityislakina toimivan MRL:n säännökset ohjaavat lupamenettelyä varsin tarkasti. Voidaan siten todeta, että perusteet rakennuslupamenettelyyn ovat HL:ssa, mutta yksityiskohtaisemmat säännökset ovat MRL:ssä, joka erityislakina menee yleislakina toimivan HL:n edelle esimerkiksi ristiriitatilanteissa. Seuraavaksi käydään läpi pääkohdat rakennuslupamenettelyn vaiheista sekä HL että MRL huomioiden.

Vaikka perusteet menettelylle on säädetty HL:ssä ja MRL:ssa, kunnissa voidaan itsenäisesti päättää menettelyn tarkemmista yksityiskohdista. Usein esimerkiksi omakotirakennushankkeen alussa järjestetään ennakkoneuvottelu tai suunnittelun aloituskokous, jolloin käydään rakennusvalvontaviranomaisen kanssa läpi olennaiset lupaedellytyksiin liittyvät kysymykset ennen varsinaisen rakennuslupahakemuksen jättämistä. Tämä on kuntakohtaista eikä siitä ole säädetty laissa, mutta tällä varmistetaan, että asiakkailta on lupamenettelyn kokonaisprosessi lähtökohtaisesti tiedossa ja viranomaisilla mahdollisuus antaa neuvoja ennen varsinaisen lupamenettelyn alkua.

HL:n 19 §:n mukaan hallintoasia pannaan vireille kirjallisena, jolloin vaatimukset perusteluineen ilmoitetaan kirjallisesti. Myös suullinen vireillepano on HL:n 19 §:n mukaan mahdollinen viranomaisen suostumuksella, mutta kirjallinen ilmoitus on pääasiallinen vireillepanotapa. Asiakirja saapuu viranomaiseen päivänä, jolloin se on annettu viranomaiselle (HL 18 §). Asia tulee varsinaisesti vireille viranomaisessa, kun vireillepanoasiakirja on saapunut sille viranomaiselle, jolla on toimivalta käsitellä asiaa (HL 20§). Rakennuslupamenettely on kirjallinen menettely, jossa asia tulee vireille asianomaisen hakemuksella tai ilmoituksella kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) on mahdollistanut myös sähköisen asiointipalvelun käytön hallintoasian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Lain 5 §:n mukaan viranomaisen tulee tarjota kaikille mahdollisuutta lähettää sähköisesti viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi sekä viranomaisen pyytämien muiden liitteiden ja asiakirjojen toimittamiseen, mikäli viranomaisella on siihen tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet. Yhä useammassa kunnassa onkin jo käytössä sähköinen palvelu lupien hakemiseen. Tällöin luvan hakija voi milloin tahansa tehdä hakemuksen sähköisesti internetissä. Myös hakijan sekä rakennusvalvontaviranomaisen välinen yhteydenpito ja tietojenvaihto tapahtuvat usein sähköisesti, mikä nopeuttaa lupaprosessia.

Rakennuslupaa on, kutein aiemmin todettiin, haettava kirjallisesti. HL:n 16 § asettaa yleisluonteiset asiakirjan sisältövaatimukset vaatien esimerkiksi, että viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta tulee ilmetä, mitä asia koskee sekä lähettäjän nimi ja yhteystiedot. MRL kuitenkin asettaa tarkemmat vaatimukset lupahakemukselle. Rakennuslupahakemukseen on esimerkiksi liitettävä hakijan selvitys siitä, että hallitsee kyseistä rakennuspaikkaa sekä rakennussuunnitelmaan sisältyvät pääpiirustukset, jotka rakennussuunnittelijan tulee varmentaa nimikirjoituksellaan (MRL 131.1 §). Lisäksi ottaen huomioon rakennushankkeen laatu ja laajuus, rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää, että rakennuslupahakemukseen tulee liittää ote alueen peruskartasta tai mikäli rakennetaan asemakaava-alueelle, ote asemakaavasta sekä kiinteistörekisterin ote ja tarvittaessa tonttikartta, mikäli ne eivät ole kyseisen viranomaisen käytettävissä; selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista sekä niiden edellyttämästä perustamistavasta ja tarvittaessa myös muista toimenpiteistä; energiaselvitys; rakennuspaikan terveellisyyden ja korkeussuhteiden selvitys; pätevän henkilön selvitys rakennuksen kunnosta sekä muu olennainen lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava oleellinen selvitys. (MRL 131.2 §) Usein esimerkiksi omakotirakentamisessa edellä mainitut selvitykset vaaditaan rakennusluvan liiteeksi.

HL:n 22 § mahdollistaa myös asiakirjan täydentämismahdollisuuden, mikäli viranomaiselle toimitettu asiakirja on ollut puutteellinen. Asiakirjaa voidaan täydentää sekä viranomaisaloitteisesti että asianosaisen omasta aloitteesta. Viranomaisen tulee kehottaa asiaosaista täydentämään asiakirjaa määräajassa, mikäli se asian ratkaisun kannalta tarpeellinen. Lisäksi asianosainen voi toimittaa viranomaiselle käsittelyn kuluessa ratkaisemisessa vaadittavia olennaisia asiakirjoja. (HL 22 §)

Mikäli rakennuslupaa haetaan alueelle, joka kuuluu valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan; luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla suojellun luontotyyppin alueeseen tai erityisesti suojeltavan lain esiintymispaikkaan, jossa on voimassa luonnonsuojelulain 29.1 §:n tai 47.2 §:n mukainen kiello⁸⁷; luonnonsuojelulain mukaiseen maisema-alueeseen tai maakuntakaavassa tai maakuntakaavassa varattuun virkistys- tai luonnonsuojelualueeseen; tulee pyytää lausunto ELY-keskukselta (MRA 60.1 §). Mikäli rakentaminen perustuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeamispäätökseen tai kunnan poikkeamispäätökseen, jota koskevasta hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut lausunnon, ei lausuntoa tarvita (MRA 60.2 §).

⁸⁷ LSL 29.1 §: Seuraavia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteet kyseisellä alueella vaarantuvat: luontaisesti syntyneet, lähinnä jaloista lehtipuista koostuvat metsiköt; pähkinäpensaslehdot; tervaleppäkorvet; luonnontilaiset hiekkarannat; merenrantaniityt; puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit; katajakedot; lehdesniityt sekä avointa maisemaa hallitsevat suuret yksittäiset puut ja puuryhmät. LSL 47.2 §: Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeä esiintymispaikka on kiellettyä hävittää tai heikentää.

Lupamenettelyssä voidaan ottaa huomioon ympäristövaikutusten arviointi, minkä velvollisuudesta säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 4. luvussa. Tällöin hakemuksen vireilletulosta on MRL:n 133 §:n säännösten lisäksi tiedotettava internetissä ja annettava lausuntomahdollisuus ELY-keskukselle. Huomautuksista ja lausunnoista on tehtävä yhteenveto, jonka tulee olla yleisesti saatavilla päätöksenantohetkellä. (MRL 132 §)

Keskeinen lupamenettelyn vaihe on kuuleminen ja lausuntojen pyytäminen. HL 34 § säättää yleisesti viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen ratkaisun antamista tilanteissa, joissa asianosaisen mielipiteellä ja selvityksellä saattaa olla vaikutusta asian ratkaisuun. Samassa pykälässä on myös säännelty ne tilanteet, joissa asian saa ratkaista kuulematta asianosaista. HL sääntelee siten yleisesti vain asianosaisen kuulemisesta. MRL:ssä ja MRA:ssa on kuuleminen kohdennettu koskemaan erityisesti naapureita. Kun rakennuslupahakemus tulee vireille kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, sen vireille tulosta on ilmoitettava naapurille, ellei ilmoittaminen ole naapurille tarpeetonta hankkeen vähäisyys⁸⁸, sijainti tai kaavan sisältö⁸⁹ huomioiden. Naapurilla tarkoitetaan tässä yhteydessä viereistä tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa tai haltijaa ja myös rakennuspaikalla on tiedotettava asian vireilläolosta. (MRL 133.1 §) Jouduttaakseen lupahakemuksen käsittelyä hakija voi itse kuulla naapureita ja liittää tästä selvityksen hakemukseensa. Tällöin rakennusvalvontaviranomaisen ei tarvitse suorittaa kuulemista. (MRA 65.3 §) Naapureiden kuuleminen on yleisesti lupamenettelyyn liittyvä toimenpide ja voisi todeta, että lähes pääsääntö ainakin asemakaava-alueella.

Katselmuksen toimittamisesta on säädetty sekä HL:ssa että MRL:ssä. HL:n 38 §:n mukaan katselmus voidaan toimittaa viranomaisen toimesta, mikäli se on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Asianosaisella tulee olla tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä. Tarvittaessa katselmukseen on kutsuttava viranomainen, jonka lakisääteisiin tehtäviin kuuluu asianomaisen toiminnan valvonta tai jonka ratkaisuun hänen asiantuntemustaan tarvitaan. Katselmuksesta ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa katselmuksen kohteelle tai sen haltijalle. (HL 38.1§) Lisäksi siitä on pidettävä pöytäkirjaa, johon kirjataan sen aikana tapahtuneet huomiot (HL 38.2§). Katselmus on HL 38.3 §:n mukaan julkinen, ellei asian laadun vuoksi ole tarpeen tätä rajoittaa. Näin ollen HL:n säännökset katselmuksesta ovat yleisluontoisia ja painottavat sen järjestämistä lähinnä tarpeen vaatiessa.

⁸⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 759: Vähäisyyttä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Esimerkiksi omakotitalo ei ole vähäinen hanke. Mitä valmiimpi rakennettu ympäristö on, sitä ehdottomampaa on suhtautua naapuriin kuulemiseen.

⁸⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 759: Kaavan mukaisuus ei automaattisesti tarkoita naapuriin kuulemisesta luopumista. Merkitystä on kaavan iällä, onko kaava ollut riittävä valmisteluvaiheessa sekä kaavan tarkkuudella, yleispiirteisessä kaavassa kuulemisvelvoite on yksityiskohtaisempaa kaavaa tiukempi.

MRL:ssä katselmuksesta on säädetty paikoin yksityiskohtaisemmin, mutta sen järjestämisen painotus on myös lähinnä tarvittaessa. MRL 133.2 §:n mukaan rakennuspaikalla tulee tarvittaessa järjestää katselmus, jotta voidaan selvittää rakennuksen soveltuminen ympäristöön, arvioida rakentamisen vaikutuksia ja kuulla naapureita. Tällöin sekä hakijalle että naapureille on annettava tieto katselmuksen ajasta. Naapureille annetaan katselmuksen jälkeen mahdollisuus täydentää omia lausuntojaan sovittuun ajassa⁹⁰. Katselmuksen laiminlyönti johtaa lupapäätöksen purkuun tilanteissa, jolloin sen pitäminen olisi ollut tarpeen⁹¹. Voidaan huomata, että HL 38.3 § painottaa pääasiallisesti katselmuksen julkisuutta, mutta MRL:n näkökulma sen järjestämiseen on enemmän asianosaisissa ja naapureissa. Siten on todettavissa, että katselmus on pääasiassa julkinen tilaisuus, mutta usein koskee vain asianosaisia ja naapureita.

Rakennusluvan myöntämisen yhteydessä hyväksytään myös pääpiirustukset rakentamisessa noudatettaviksi (MRL 134.1 §). Täten rakennuslupahakemuksen tulee sisältää aina myös rakennussuunnitelmat. Pääpiirustusten yksityiskohtaisemmista laatimissäännöksistä on säädetty Ympäristöministeriön asetuksessa rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015), joka sisältyy myös Suomen rakentamismääräyskokoelmaan. MRL:n 134.2 §:ssä säädetään lisäksi, että lupa-asia voidaan käsitellä ja rakentamisen yleiset edellytykset arvioida rakennuksen sijoittumista, käyttötarkoitusta, rakennusoikeuden käyttämistä ja vaikutusta ympäristöön koskevan muun selvityksen perusteella kuin mitä MRL:n 131.1 §:ssä on säädetty, mutta piirustukset on aina saatettava hyväksyttäväksi ennen työn aloittamista.

Rakennusluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen (MRL 130 §). Käytännössä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä on saatuaan lupahakemuksen asiaan kuuluvine liitteineen valvoa ja tarkistaa, että tuleva rakennusprojekti soveltuu ympäristöönsä ja on voimassa olevien säännösten ja määräysten mukainen. Viranomainen tarkastaa suunnitelmat ja tarvittaessa pyytää täydennyksiä tai lisäselvityksiä, mikäli niitä vaaditaan. MRL:n 134 a §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennusluvassa laadittavaksi erityissuunnitelmia, mikäli hankkeen laatu tai laajuus niin vaatii. Lupakäsittelyssä huomiota kiinnitetään suunnittelun laadun lisäksi erityisesti turvallisuus- sekä terveellisyysseikkoihin. Mikäli osa vaadittavista liitteistä esimerkiksi puuttuu, pyydetään ne asianosaiselta, mutta lupaprosessi automaattisesti pitkittyy, kun hakemuksen käsittely hidastuu. Rakennuslupien käsittelyajat voivat vaihdella kuntakohtaisesti muutamasta viikosta useaan kuukauteen.

⁹⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 761: Sopiva aika huomautuksen antamiseen on esimerkiksi seitsemän päivää.

⁹¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 761.

Mikäli maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt rakennusluvan edellytykset täyttyvät, lupa tulee myöntää. Lupapäätökseen voidaan ottaa tarpeellisia määräyksiä, jotka voivat koskea esimerkiksi rakennustyön suorittamista tai siitä aiheutuvien haittojen rajoittamista (MRL 141 §). Käytännössä kyseinen pykälä antaa mahdollisuuden rakennuslupapäätökseen liitettäviin lupaehtoihin. Ehtojen on liitettävä varsinaiseen lupaan, ja niillä voidaan poistaa joitakin tiettyjä rajoituksia, jotka saattaisivat muutoin estää luvan myöntämisen⁹². Päätös tehdään usein viranhaltijan esityksestä, jolloin esittelijä ottaa asiallisesti kantaa päätettävään asiaan ja tekee tällöin myös päätösehdotuksen. Esittelijä vastaa myös asian valmistelusta ja siitä, että toimielin saa tarvittavat ja oikeat tiedot asiasta sekä siitä, että päätösehdotus on lainmukainen.⁹³ Lopullisen päätöksen tekee siten usein monijäseninen toimielin eli rakennuslautakunta. Varsinainen lupapäätös tulee antaa julkipanon jälkeen ja se katsotaan tullee asianosaisen tietoon, kun se on annettu. Lupapäätös toimitetaan hakijalle ja lisäksi se toimitetaan asetuksessa säädettäville viranomaisille sekä niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. (MRL 142 §) Lupapäätöksistä voidaan kohtuuden mukaan periä maksu, mutta tästä tulee säätää kunnan hallintosäännössä. Erityisesti rakennusluvut ovat sellaisia lupapäätöksiä, joista peritään maksu.⁹⁴ Julkipanon jälkeen päätös on esillä päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla ja se on pidettävä siinä vähintään oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiselle varatun ajan. Lisäksi päätöksen on oltava asianosaisten saatavana julkipanossa ilmoitettuna antamispäivänä. (MRA 97 §)

Rakennuslupa raukeaa, mikäli rakennustyötä ei ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viidessä vuodessa. Määräaika alkaa siitä, kun lupa tulee lainvoimaiseksi. Mahdollista on kuitenkin saada lisääaikaa kaksi vuotta rakennustöiden aloittamiseen, mikäli oikeudelliset edellytykset⁹⁵ rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen ovat edelleen voimassa. Määräaikoja työn loppuun saattamiseksi voidaan pidentää enintään kolmella vuodella kerrallaan. (MRL 143 §) Lisäksi hakijan velvollisuudesta suorittaa lupa- ja valvontamaksu, joka määrätään ja hyväksytään kunnan omassa takassa, on säädetty MRL:n 145 §:ssä.

⁹² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 788: Ehdoilla ei kuitenkaan voida järjestää asioita siten, että esimerkiksi naapurin kuuleminen voitaisiin sivuuttaa.

⁹³ Mättö 2017, 44.

⁹⁴ Hannus – Hallberg – Niemi 2009, 304.

⁹⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 791: Alueelle tulleet maankäytölliset rajoitukset esimerkiksi suunnittelutarverajoitus, voivat aiheuttaa sen, että lupa voidaan joutua käsittelemään uudelleen ja harkitsemaan ensin kyseisiä erityisiä edellytyksiä.

3.6 Luvan vaativat rakennustoimenpiteet

Rakennuslupa vaaditaan niitä hankkeita varten, jotka on määritelty MRL:n 113 §:ssä rakennukseksi. Näin ollen rakennuksen rakentamiseen ja siten esimerkiksi uuden omakotirakennuksen rakentamiseen on oltava aina rakennuslupa (MRL 125.1 §). Kyse on useimmiten uudisrakentamisesta, mutta rakennuslupa vaaditaan myös sellaiseen muutos- ja korjaustyöhön, jota voidaan verrata rakennuksen rakentamiseen, rakennuksen laajentamiseen tai kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen (MRL:n 125.2 §). Lisäksi mikäli kyse on muusta kuin edellä mainitusta rakentamisesta, voidaan rakennuslupa vaatia, jos työllä on vaikutusta käyttäjien turvallisuuteen tai terveyteen (MRL 125.3 §). Rakennuksen rakentamiseen rinnastetaan ja näin ollen rakennuslupa vaaditaan myös rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin kohdistuvasta korjaus- ja muutostyöstä, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen (MRL 125.4).

Mikäli rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti muutetaan, tarvitaan rakennuslupa. Tässä yhteydessä, kun luvanvaraisuutta harkitaan, kiinnitetään huomiota käyttötarkoituksen muutoksen vaikutukseen kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin⁹⁶. Loma-asunnon muutos pysyvään asumiseen vaatii aina rakennusluvan. Myös tilanteissa, jossa vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisella olisi vaikutusta maankäyttöön, ellei aluetta ole erikseen tähän tarkoitukseen osoitettu, vaaditaan rakennuslupa. (MRL 125.5) Rakennuslupa on myös mahdollista asettaa määräaika esimerkiksi tilanteissa, joissa rakennus on tarkoitettu pystytettäväksi määräajaksi (MRL 125.6 §). Kyse on kuitenkin eri asiasta kuin MRL:n 176 §:n mukaisesta tilapäisestä rakennuksesta⁹⁷.

3.7 Rakennusluvan myöntämisen edellytyksistä

Maankäyttö- ja rakennuslain 17. lukuun on säädetty rakentamisen yleisiin vaatimuksiin liittyvä säännöksiä jotka koskevat yleisesti rakennuspaikkaa, rakentamista sekä rakennustyön suorittamista. Käytännössä nämä säännökset koskevat yleisellä tasolla kaikenlaista rakentamisesta. Jokaiselle luvalla

⁹⁶ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 17. Luku 125 §: Rakennuksen käytön riskillisyyden lisääminen vaatii rakennusluvan. Esimerkiksi liiketilan muuttaminen myyntitilasta ravintolaksi tai teollisuustilan muuttaminen palovaarallisuusluokaltaan vaativammaksi ovat tällaisia hankkeita.

⁹⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 731: Tilapäinen rakennus voidaan rakentaa enintään viideksi vuodeksi ja sitä varten rakennuslupa voidaan MRL:n 176 §:n perusteella myöntää säännöksistä poiketen ja tietyin rajoituksin. Vastaavasti määräaikainen rakennus ja sitä koskeva rakennuslupa ratkaistaan pysyvän luvan myöntämisedellytysten mukaan. Määräaika on näissä tilanteissa huomioon otettava, mutta vain lieventävä kriteeri.

on kuitenkin säädetty myös omat edellytykset. Varsinaisista rakennuslupan edellytyksistä on säädetty MRL:n 135-136 §:ssä, joissa on säädetty eri edellytykset asemakaava-alueelle ja asemakaava-alueen ulkopuolelle. Lisäksi suunnittelutarvealueelle myönnettävään rakennuslupa on säädetty omat edellytykset MRL 137 ja 137a §:ssä. Asetetut edellytykset tulee täyttyä, jotta rakennuslupa voidaan myöntää.

3.7.1 Yleiset edellytykset

Rakennuspaikalle on MRL:n 116 §:ssä säädetty useita eri vaatimuksia. Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikan tulee olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, vähintään 2 000 neliömetriä. Harkitessa rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta on huomioitava, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta. (MRL 116 §)

Rakentamiselle asetetuista vaatimuksista on säädetty MRL:n 117 §:ssä. Vaatimukset on jaettu kolmeen eri kategoriaan. Ensimmäinen kategoria koskee rakennuksen ulkoasua. Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset (MRL 117.1 §) Kyseinen säännös on hyvä esimerkki hyvin joustavasta oikeusnormista. Säännös on siten lähinnä tavoitteellinen ja pyrkii ympäristöllisesti ja esteettisesti onnistuneisiin ratkaisuihin. Koska kyse on yksittäistapauksellisesta arvioinnista, ei objektiivisia sääntöjä tästä voida muodostaa.⁹⁸ Näissä kysymyksissä rakennusvalvontaviranomaiselle jääkin väistämättä harkintavaltaa⁹⁹. Esimerkiksi omakotirakentamisen kohdalla rakennuksen ulkoasuun vaikuttaa usein asemakaava-alueella ympäröivä rakennuskanta ja haja-asutusalueella puolestaan luonto ja maisema. Tarkemmin joustavien normien ominaisuuksia käsitellään luvussa 4.5 *Joustavat normit rakennuslupaharkinnassa*.

Toinen rakentamisen vaatimusten kategoria koskee teknisiä vaatimuksia. Rakennus tulee suunnitella ja rakentaa, rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tulee tehdä sekä käyttötarkoituksen muutos tulee toteuttaa siten, että rakennus täyttää olennaiset tekniset vaatimukset, joista säädetty 117a - 117g §:ssä (MRL 117.2 §). Ne sisältävät rakenteiden lujuutta ja vakautta, paloturvallisuutta, terveellisyttä, käyt-

⁹⁸ Ekroos – Majamaa 2015, 748.

⁹⁹ Ekroos – Majamaa 2015, 749: Mikäli tämän säännöksen nojalla päädytään lupahakemuksen hylkäämiseen, tulee päätöksentekijän kiinnittää erityistä huomiota argumentaatioon.

töturvallisuutta, esteettömyyttä, meluntorjuntaa ja ääniolosuhteita, energiatehokkuutta sekä lämmöneristyksiä koskevia säännöksiä. Omakotirakennuksen tulee olla teknisiltä ominaisuuksiltaan käyttöönsä sopiva eli soveltua vakituiseen asumiseen ja kestää Suomen ilmasto-olosuhteet. Tällöin esimerkiksi talon rakenteiden ja perustusten tulee olla hengittävät kosteusongelmien välttämiseksi ja lämmöneristyksissä sekä energiatehokkuudessa tulee huomioida myös talviolosuhteet.

Kolmas kategoria liittyy rakennuksen käyttökelpoisuuteen. Rakennuksen tulee vastata tarkoitustaan, olla korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä mikäli rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös liikunta- tai toimintarajoitteisten henkilöiden käyttöön. MRA:n 53 § koskee liikuntaestettöntä rakentamista ja sisältää sitä koskevia tarkempia säännöksiä. Korjaus- ja muutostyön yhteydessä tulee huomioida rakennuksen ominaisuudet, erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Turvallisuus eikä terveydelliset olot saa heikentyä tai vaarantua muutosten seurauksena. Lisäksi rakentamisessa on noudatettava hyvää rakennustapaa¹⁰⁰. (MRL 117.3 §)

3.7.2 Edellytykset asemakaava-alueella ja asemakaava-alueen ulkopuolella

Asemakaava-alueella rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen; rakentamisen tulee täyttää edellä läpikäydyt MRL:n 117 §:n yleiset edellytykset ja vaatimukset sekä muut MRL:n vaatimukset; rakennus tulee soveltua paikalle; rakennuspaikalle tulee olla käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen; vedensaanti ja jätevedet tulee hoitaa tyydyttävästi ympäristöä haittaamatta sekä rakennusta ei saa sijoittaa tai rakentaa siten, että se tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön rakentamista. (MRL 135 §)

Vastaavasti rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella on, että rakennuspaikan tulee täyttää 116 §:n ja 117 §:n vaatimukset; rakentamisen 135 §:n 3-6 kohdan vaatimukset; teiden rakentamisen, vedensaannin tai viemäroinnin järjestämisen ei tulisi aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia sekä maakuntakaavan tai yleiskaavan mahdolliset rakentamis- ja toimenpiderajoitukset on huomioitava (MRL 136 §).

¹⁰⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 683: Hyvällä rakennustavalla tarkoitetaan kunakin ajankohtana vallalla olevaa yleistä käsitystä ja tietämystä siitä millainen rakentaminen täyttää rakentamiseen kohdistuvat odotukset sitovien normien ja sopimusten lisäksi. HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 17. Luku 117 §: Kyse ei ole niinkään rakentamisen lopputuloksesta, vaan rakentamisen ammatillisesta kokemuspohjasta, hallinnon informaatio-ohjauksesta sekä vakiintuneista käytännöistä.

Omakotirakentamisen tulee siten täyttää edellä mainitut edellytykset sekä asemakaava-alueella että asemakaava-alueen ulkopuolella. Voidaan huomata, että yhteistä sekä asemakaava-alueella että asemakaava-alueen ulkopuolella rakennusluvan myöntämisen edellytyksille on MRL:n 117 §:n säännösten, jotka koskevat rakentamiselle asetettavia vaatimuksia, täyttyminen sekä MRL:n 135 §:n 3-6 kohdan vaatimukset rakennuksen soveltuvuudesta ja käyttökelpoisesta pääsytistä rakennuspaikalle, vedensaannin ja jätevesien tyydyttävästä hoitamisesta sekä rakennuksen sijoittamisesta haittaamatta tarpeettomasti naapureita. Molemmilla alueilla painotetaan siten rakennushankkeen soveltuvuutta ympäristöön. Merkittävin ero näiden kahden alueen välillä on kuitenkin alueella vaikuttava kaava. Asemakaava-alueella rakennushankkeen tulee olla asemakaavan mukainen, mikä tarkoittaa, että kaavaa vastaan ei saa rakentaa. Kyseisellä alueella rakennushankkeen soveltuvuus on hyvin pitkälle ratkaistu jo asemakaavassa eli ehdot rakentamiselle ovat säännelty kaavassa suhteellisen tarkasti. Vastaavasti asemakaava-alueen ulkopuolella luvan myöntämisen edellytykset jättävät enemmän harkintaa ja vaativat esimerkiksi rakennushankkeen soveltuvuuden ja kelpoisuuden arviointia suhteessa rakennettavaan ympäristöön. On esimerkiksi huomioitava 136 §:n 4. kohdan vaatimus teiden rakentamisesta, vedensaannin tai viemäroinnin järjestäminen aiheuttamatta kunnalle erityisiä kustannuksia. Asemakaava-alueella kunta on usein jo ratkaissut tämän teknisen infrastruktuurin järjestämisen. Vastaavasti asemakaava-alueen ulkopuolella asiaa on tutkittava tarkemmin, sillä kunta ei ole välttämättä järjestänyt alueelle infrastruktuuria vielä ollenkaan. Myös maakuntakaavan sekä yleiskaavan mahdolliset rajoitukset on tutkittava tällä alueella.

3.8 Ilmoitusmenettely

Ilmoitusmenettelystä on säädetty MRL:n 129 §:ssä. Se on kunnalle annettu vaihtoehto määrätä lupaa edellyttävä rakentaminen tai muu toimenpide ilmoituksenvaraiseksi, kun se on merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäinen. Toimenpiteeseen ei tällöin tarvita varsinaista rakennuslupaa ja siihen voidaan ryhtyä, kun asianosainen on tehnyt ilmoituksen toimenpiteestä kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Ilmoitusmenettelystä tulee olla maininta kunnan rakennusjärjestyksessä. (MRL 129 §) Mikäli siitä ei ole mainintaa rakennusjärjestyksessä, ei sitä sovelleta kunnassa ollenkaan. Ilmoitusmenettely soveltuu sekä rakentamiseen että muihin toimenpiteisiin, mutta reunaehtona voidaan nimenomaan pitää sitä, että rakentamisen tulee olla merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäistä.¹⁰¹

¹⁰¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 748: Erityisesti korjaus- ja muutostyöt voivat hyvinkin soveltua hoidettavaksi ilmoitusmenettelyllä.

Ilmoitusmenettelyn etuina asianosaisen hakijan kannalta voidaan pitää sen nopeutta ja pienempää rakennusvalvontamaksua¹⁰². Mikäli rakennusvalvontaviranomainen ei ole 14 päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta reagoinut ja edellyttänyt luvan hakemista kyseessä olevaan hankkeeseen, rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan täten ryhtyä (MRL 129.2 §). Säännös asettaa viranomaiselle velvoitteen edellyttää luvan hakemista tilanteissa, joissa on tarpeen miettiä yleistä etua tai naapureiden oikeusturvaa¹⁰³.

3.9 Poikkeaminen

Kunnalle on MRL:n 171 §:ssä säädetty poikkeamistoimivalta, jolloin se voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen kyseisen lain nojalla annettuun rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevaan säännökseen, määräykseen, kieltoon tai muuhun rajoitukseen. Rajoituksena on kuitenkin, että poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle, muulle alueidenkäytön järjestämiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojeluun asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai johtaa vaikuttavuudeltaan merkittävään rakentamiseen tai muuten aiheuttaa merkittäviä ympäristö- tai muita vaikutuksia. (MRL 171.2 §) Varsinaisesta poikkeamismenettelystä on säädetty tarkemmin MRL:n 173 §:ssä ja poikkeamispäätöksestä MRL:n 174 §:ssä.

Rakennusluvan myöntämisen yhteydessä on vähäinen poikkeaminen mahdollista. Rakennusvalvontaviranomainen voi 171 §:n edellytykset ja rajoitukset huomioiden myöntää rakennusluvan, kun kyseessä on vähäinen poikkeaminen esimerkiksi rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä tai kiellosta. Lisäksi rakennuksen teknisiä ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeamisen edellytys on, ettei rakentamiselle asetetut keskeiset vaatimukset syrjäydy. (MRL 175 §) Myös MRA:n 89 §:ssä on säädetty tarkentava säännös, jonka mukaan rakennuslupa on mahdollista myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella. Pykälän mukaan rakennusluvassa tulee määrätä, ettei rakentamista saa aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on tullut lainvoimaiseksi.

¹⁰² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, 749.

¹⁰³ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 18. Luku 129 §: Naapurien aseman huomioon ottaminen olisi erityisen tarpeellista siksi, ettei ilmoituksen käsittelyyn liity erityistä muutoksenhakumenettelyä.

4 VIRANOMAISEN RAKENNUSLUPAHARKINTA

Harkintavalta tarkoittaa viranomaiselle jätettyä valtaa päätyä asiassa useisiin ratkaisuihin. Vastavasti harkinnalla tarkoitetaan lain eri soveltamistilanteissa tapahtuvaa vaihtoehtojen tutkimista ja niiden välistä arviointia.¹⁰⁴ Harkinta on siten valinnan tekemistä erilaisten potentiaalisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Näitä ratkaisuvaihtoehtoja on Kullan mukaan mahdotonta kirjata lakiin etusijajärjestyksen mukaisesti.¹⁰⁵ Kotkaksen mukaan viranomaisen harkintavalta johtuu lähinnä kahdesta erisyystä, kun tarkastellaan asiaa oikeudelliselta kannalta. Ensimmäinen syy on se, että lainsäätäjän monesti tietoisesti jättää lain soveltajalle harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanemiseksi, sillä lakia on mahdotonta säätää täysin yksiselitteiseksi ja aukottomaksi. Näin ollen on mahdotonta saada selkeää tilannetta aikaiseksi, että lainsäädännöstä saisi ratkaisun kaikkiin mahdollisiin yksittäisiin tilanteisiin. Toiseksi lainsäädännön oma luonne on syy harkintavallan käyttöön, sillä lainsäädäntö itsessään on yleisesti muotoiltua ja sisältää näin ollen tulkinnanvaraisuutta.¹⁰⁶ Käytännössä tämä näkyy usein tulkinnanvaraisina käsitteinä kuten esimerkiksi MRL:n 117 §:ssä, jossa rakennukselta edellytetään soveltuvuutta ympäristöön ja maisemaan sekä kauneutta ja sopuuttaisuutta.

Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan viranomaisen harkinnan perusteet johtaa sellaisista oikeudellisista tekijöistä kuten esimerkiksi hallinto-oikeuden oikeusperiaatteista, joita tullaan jäljempänä käsittelemään tarkemmin. Vaikka tämä oikeudellinen näkökulma on tässä yhteydessä se relevantin, voidaan kuitenkin mainita, että viranomaisharkintaan liittyy myös useita muita näkökohtia. Oikeuden lisäksi viranomaisharkintaa ohjaavat esimerkiksi ammattieettiset, hallinnolliset, taloudelliset sekä tutkimukseen, asiantuntijatietoon ja teknologiaan liittyvät tekijät¹⁰⁷. Koska tekijöitä on useita, ei viranomaisharkinta voi siten olla täysin vapaata. Puhuttaessa rakennuslupaharkinnasta ja rakennuslupien myöntämiseen liittyvästä päätösharkinnasta on edellä mainituilla varmasti osansa rakennusvalvontaviranomaisen päätösharkinnan kokonaisuudessa, mutta tässä yhteydessä oikeudellinen näkökulma katsotaan tutkimuksen kannalta relevantiksi.

¹⁰⁴ Koivisto 2014, 48.

¹⁰⁵ Kulla 2014, 34.

¹⁰⁶ Kotkas 2014, 8-9.

¹⁰⁷ Kotkas 2014, 9.

4.1 Toimivalta ja harkintavalta

Viranomaisen lupia myöntäessään ja päätöksiä tehdessään käyttää julkista valtaa, mikä pohjautuu sille annettuun tai myönnettyyn toimivaltaan. Koiviston mukaan toimivalta käsitteenä määrittelee viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet eli julkisen vallan käytön muodot ja antaa siten viranomaiselle valtaa toimia ja toteuttaa tehtäviä, jotka sille on määrätty¹⁰⁸. Husa määrittelee, että toimivalta on erityinen kelpoisuus suorittaa virkatoimia, joilla on oikeusvaikutus.¹⁰⁹ Toisin sanoen, kun viranomaiselle on valtuutettu toimivaltaa, sillä on näin ollen valtaa päättää jostakin oikeudellisesta asiasta tai vastaavasti oikeus toteuttaa muuta toimintaa. Viranomaisen toiminnan keskeinen edellytys on siten sille myönnetty toimivalta päätettävässä asiassa. Viranomaisella on myös oikeus ja velvollisuus käyttää tätä toimivaltaa ja käytännössä tästä ilmenee usein ratkaisupakko eli viranomaisen oikeus ja velvollisuus antaa päätös vireille tulleen asiaan¹¹⁰. Esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaisen kohdalla rakennuslupien myöntämisessä tulee asiassa aina antaa ratkaisu, joko kielteinen tai myönteinen. Kuten edellisessä luvussa tuli ilmi, on toimivallan aina kuitenkin perustuttava lakiin hallinnon lainalaisuusvaatimuksen mukaisesti. On myös huomioitava, että viranomaisen varsinaiset tehtävät eivät perusta toimivaltaa, vaan siihen on oltava selvä ja nimenomainen toimivaltanormi¹¹¹. Esimerkiksi MRL:n 130 § määrittelee rakennusvalvontaviranomaiselle toimivallan ratkaista rakennuslupia.

Työnjaollinen toimivalta on Koiviston mukaan yleensä jaoteltu kolmeen kategoriaan: asialliseen, alueelliseen ja asteelliseen toimivaltaan. Asiallinen toimivalta määrittelee viranomaisen tehtäväkuvaa eli sitä, mitä viranomaisen saa tehdä. Käytännössä se, mitä tietylle viranomaiselle on määritelty tehtäväksi, estää sen, että muut viranomaiset eivät saa suorittaa tätä tehtävää. Alueellinen toimivalta viittaa siihen maantieteelliseen alueeseen, jolla viranomaisen on oikeus sekä velvollisuus toimia. Asteellinen toimivalta puolestaan liittyy hallinnon hierarkiarakenteeseen. Kun viranomaisella on sekä asiallinen toimivalta, että alueellinen toimivalta yhtä aikaa samassa asiassa, tulee asteellisen toimivallan pohdinta relevantiksi. Se tarkoittaa oikean viranomaisen määrittämistä viranomaisten hierarkiajärjestelmässä.¹¹²

Kolmen kategorian työnjaollista toimivaltaa sovelletaan seuraavaksi kunnan rakennusvalvonnan viitekehysessä. Rakennusvalvontaviranomaisen asiallinen toimivalta voidaan johtaa MRL:n 130 §:stä,

¹⁰⁸ Koivisto 2014, 46.

¹⁰⁹ Husa – Pohjolainen 2014, 229.

¹¹⁰ Koivisto 2014, 47.

¹¹¹ Koivisto 2014, 47.

¹¹² Koivisto 2014, 47-48.

jossa on säädetty kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi ratkaista rakennuslupia. Kyseisen säännös estää siten muiden kuin kunnan rakennusvalvontaviranomaisten mahdollisuuden suorittaa kyseistä tehtävää. Kuitenkin MRL:n 21 §:ssä, jossa on säädetty kunnan rakennusvalvontaviranomaisista, säädetään mahdollisuudesta toimivallan siirtoon kuntalain säädösten mukaisesti. Kuntalain 90 §:n mukaan kunnan hallintosäännössä on säädettävä toimivallan siirroista. Tästä voidaan päätellä, että kunnat voivat hallintosäännössään siirtää rakennusvalvonnan toimivaltaa haluamallaan tavalla, jättäen kuitenkin viimekätisen valvonnan lautakunnan vastuulle. Koska MRL:n 21 § määrää rakennusvalvonnan viranomaistehtävän monijäsenisen toimielimen huolehdittavaksi, on rakennuslautakunta usein rakennusvalvonnasta huolehtiva viranomainen. Kuitenkin usein rakennuslupan ratkaisu on siirretty yksittäiselle viranhaltijalle ratkaistavaksi. Toimivaltaa on siten kunnissa jaettu, mutta vain rakennusvalvonnan yksikön viranomaisten ja viranhaltijoiden kesken.

Kunnan alueellinen toimivalta pysyy kunnan rajoissa. Näin ollen rakennusvalvonnan alueellinen toimivalta noudattaa lähtökohtaisesti kunnan omia rajoja. On kuitenkin mahdollista, että toimivaltaa voidaan jakaa tekemällä sopimus toisen kunnan kanssa yhteisten tehtävien hoitamiseksi. MRL:n 21.2 §:n mukaan esimerkiksi rakennustarkastajan tehtävä voidaan jakaa siten, että kunnilla voi olla yhteinen virka, mikäli se on tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta. Lisäksi kyseisen säännöksen mukaan kunta voi myös antaa muun rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tässäkin toimivallan siirrossa tulee kuitenkin huomioida kuntalain säännökset. Näin ollen lähtökohtaisesti kunnan alueellinen toimivalta pysyy kunnan rajoissa, mutta toimivallan alueellinen siirto on mahdollista tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisuuteen liittyvistä syistä. Esimerkiksi hyvin pienissä kunnissa voi olla tarkoituksenmukaista ylläpitää vain yhtä yhteistä rakennustarkastajan virkaa.

Asteellinen toimivalta näkyy rakennusvalvonnassa siten, että esimerkiksi yksittäisen rakennusvalvonnan viranhaltijan päätökseen haetaan muutosta ensin oikaisuvaatimuksella asianomaiselle viranhaltijalle, jonka jälkeen asianomainen lautakunta tekee asiassa päätöksen, johon liitetään valitusosoitus. Mutta esimerkiksi tilanteissa, joissa lautakunta on suoraan antanut päätöksen koskien rakennuslupaa, valitus voidaan tehdä suoraan ilman oikaisuvaatimusta. Käytännössä siis lautakunnalla on asteellinen toimivalta käsitellä oikaisuvaatimusta koskevia päätöksiä ja tämän jälkeen hallinto-oikeudella on toimivalta käsitellä tästä syntyneitä valituksia.

Toimivallan käyttämiseen liittyy useissa tapauksissa harkintavaltaa. Harkintavaltaa on, kuten aiemmin todettiin viranomaiselle jätettyä valtaa päätyä monenlaisiin ratkaisuihin lainsäädännön puitteissa.

Harkintavallasta ei ole suoraa mainintaa laissa. Näin ollen se on ainoastaan tunnistettavissa erilaisista ilmaisuista. Esimerkiksi MRL:n 131.2 §:ssä ilmaistaan, että rakennusvalvontaviranomainen *voi hankkeen laatu ja laajuus huomioden tarvittaessa edellyttää*, että lupahakemukseen tulee liittää erilaisia dokumentteja, esimerkiksi energiaselvitys tai selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä. Toisin sanoen niiden liittäminen hakemukseen ei ole aina välttämätöntä ja se on siten rakennusvalvontaviranomaisen harkinnassa, vaaditaanko niitä hakemukseen vai ei, hankkeesta riippuen. Uuden omakotirakennuksen kohdalla niiden selvittäminen usein kuitenkin vaaditaan eli selvitykset niistä on toimitettava lupahakemuksen liitteenä.

Edellä mainitusta säännöksestä ilmeni harkinta selkeästi. Rakentamiselle asetettavista vaatimuksista säädetään myös epäsuoremmin ja tulkintavaraa jättäen esimerkiksi MRL:n 117 §:ssä, jossa rakennukselle asetettavia vaatimuksia ovat esimerkiksi *soveltuminen rakennettuun ympäristöön ja maisemaan*. Se, mitä soveltuvuudella ympäristöön ja maisemaan, ei ole yksiselitteistä ja jättää väistämättä viranomaiselle enemmän liikkumavaraa ja tulkintaa. Harkintaa esiintyy siten sekä suoremmin että epäsuoremmin rakennuslainsäädännössä.

Liikkumavara, jota harkinta tuo, on Koiviston mukaan sekä uhka, että mahdollisuus. Hänen mukaansa se mahdollistaa sekä joustavuutta, tehokkuutta ja tilannekohtaisia ratkaisuja, joita pelkillä säännöillä ei voida maksimaalisesti tavoittaa. Harkinta auttaa esimerkiksi huomioimaan tapauskohtaisen oikeudenmukaisuuden sekä kohtuuden, joille lainsäädäntö saattaa olla sokea. Harkinta puolestaan lisää Koiviston mukaan riskejä esimerkiksi viranomaistoiminnan arvaamattomuuteen ja puolueellisuuteen. Mielenkiintoinen on esimerkiksi lainalaisuusperiaatteen ja harkintavallan keskinäinen suhde, jonka Koivisto nostaa esille. Miten lakia noudatetaan tarkoin, jos laissa lukee esimerkiksi, että *voidaan edellyttää?*¹¹³ Tässä yhteydessä voidaan nostaa esille myös rakennusluvan myöntämiselle asetettu kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimus. Miten kauneutta ja sopusuhtaisuutta tulkitaan ja noudatetaan tarkoin? Lain tarkoin noudattaminen on tässä tilanteessa haastavaa. Voiko viranomaisen harkintavallasta aiheutua myös riskejä luvanhakijoille ja heidän oikeuksiensa toteutumiselle? Harkintaa sisältäviä säädöksiä rakennuslupien käsittelyssä tullaan yksityiskohtaisemmin käsittelemään myöhemmin.

¹¹³ Koivisto 2014, 49.

4.2 Harkintavallan jako ja laajuus

Harkintavaltaa voidaan Mäenpään mukaan järjestellä varsin laajasti. Toisaalta harkintaa voidaan säännellä hyvin yksiselitteisesti tai luvalla voidaan asettaa tiettyjä minimivaatimuksia. Esimerkiksi viranomaisen saa myöntää luvan vain yhdelle hakijalle tai tietyllä alueella lupaa ei saa myöntää ollenkaan. Toisaalta taas voi olla, että kaikille, jotka lupaa hakevat tulee myöntää lupa. Vastaavasti viranomaisen harkintavaltaa voidaan säädellä hyvin väljästi ja ylimalkaisesti, jolloin esimerkiksi edellytykset luvan myöntämiselle jätetään kokonaan määrittelemättä. Valtaosa viranomaisen harkintaa ohjaavista säännöksistä on kuitenkin näiden kahden ääripään välimaastossa, joustavina oikeusnormeina.¹¹⁴

Harkintavallan käytön laajuuteen vaikuttavat ensisijaisesti toimivalta- ja menettelysäännökset. Toimivaltasäännökset, jotka koskevat päätösvallan käyttöä, osoittavat ne arviointiperusteet, joihin harkintavallan käyttö tulee suhteuttaa. Sovellettaessa toimivaltasäännöstä, tulee päätöksenteossa huomioida myös muut asiaan vaikuttavat seikat sekä olosuhteet. Tilanteissa, joissa esimerkiksi päätöksenteon edellytyksiä ei ole täsmennetty tarkemmin, tulee päätösvallan käyttöä ohjaava säädös huomioida kokonaisuudessaan. Harkintavallan käytössä tulee huomioida myös viranomaisia yleisesti ohjaavat ja rajoittavat säännökset eli menettelysäännökset, joita ovat esimerkiksi kuuleminen, päätösten perustelua koskevat vaatimukset sekä asiakirjajulkisuus. Mäenpään mukaan näillä on tärkeä tavoite huomioida erilaisia näkökohtia ja tehdä harkintavallasta julkisesti valvottavaa.¹¹⁵

Mäenpää on aiemmassa kirjallisuudessaan jaotellut harkintavaltaa voimassa olevassa lainsäädännössä neljään eri kategoriaan harkinnan laajuuden mukaan. Ensimmäisenä ryhmänä on sellaiset lupapäätökset, joiden edellytykset on määritelty täsmällisesti lainsäädännössä eli päätöksenteon edellytykset on yksiselitteisesti määritelty. Toisen ryhmän muodostavat sellaiset lupapäätökset, joiden edellytykset on määritelty suhteellisen täsmällisesti, joustavin oikeusnormein. Kolmannessa ryhmässä päätöksenteon edellytykset keskittyvät tavoitteellisiin ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin eli ovat avoimen tavoitteellisia tai vaativat esimerkiksi merkittävien intressien punnintaa. Neljäntenä ryhmänä ovat sellaiset lupapäätökset, joiden edellytyksiä ei ole lainkaan määritelty.¹¹⁶ Jako sinänsä on hyvin karkea eikä kaikkia tilanteita tosiasiaassa esiinny. Esimerkiksi ensimmäisen ryhmän tilanteita

¹¹⁴ Mäenpää 1992, 159-160.

¹¹⁵ Mäenpää 2017, 288.

¹¹⁶ Mäenpää 1992, 160-166.

ei Mäenpään mukaan juurikaan ole voimassa olevassa lainsäädännössä¹¹⁷. Suuri osa lupapäätöksistä rakennuslupapäätökset mukaan lukien voidaan katsoa kuuluvaksi toiseen ryhmään, jossa harkinta perustuu pääosin täsmällisesti säänneltyihin edellytyksiin, mutta myös joustavia normeja esiintyy¹¹⁸.

Edellä tuli ilmi, että Mäenpään jaottelun toinen ryhmä sisälsi suurimman osan nykyisistä lupapäätöksistä. Tämän ryhmän sisällä hän on jaotellut luvan myöntämisen edellytykset neljään seuraavaan luokkaan: etupunninta, tarve- ja tavoite-edellytykset, erityiset syyt sekä täsmälliset edellytykset. Etupunninnalla tarkoitetaan, että viranomaisen tulee huomioida päätöksen vaikutukset suhteessa sillä tavoiteltaviin päämääriin.¹¹⁹ Rakennusvalvontaviranomaisen tulee omakotirakennuksen rakennuslupaa myöntäessään punnita luvan myöntämistä suhteessa esimerkiksi rakennettavaan ympäristöön, maisemaan ja rakennuksen turvalliseen käytettävyyteen. Tarve- ja tavoite-edellytyksillä tarkoitetaan, että päätös sidotaan yleisiin tavoitteisiin, jotka on selkeästi ilmaistu lainsäädännössä. Esimerkiksi lupa tulee myöntää, kun sitä pidetään tarpeellisena olosuhteet huomioiden tai edellytetään, että huomioidaan tietyt laissa säädetyt periaatteet. Erityiset syyt ovat useimmin poikkeuslupien myöntämisen edellytyksenä, kun syynä on esimerkiksi *painavat* syyt. Täsmälliset edellytykset ovat yksityiskohtaisia ja täsmällisesti määriteltäviä luvan myöntämisen edellytyksiä.¹²⁰

4.2.1 Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta

Harkintavaltaa on aiemmin oikeustieteissä jaettu oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan. Oikeusharkinnalla tarkoitetaan, että tapauksessa voidaan päätyä vain yhteen ratkaisuun eli lainsäädäntö määrää ratkaisun sisällön yksiselitteisesti.¹²¹ Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa tapauksen käsittelyssä voidaan päätyä useisiin lain mukaan oikeisiin ratkaisuihin. Tällöin päätöksentekijä voi harkintavaltansa puitteissa valita julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimman ratkaisun.¹²² Mäenpään mukaan nykyisessä hallinnossa tämän jaottelun soveltaminen on ollut kuitenkin vaikeaa esimerkiksi siitä syystä, että harkinta ei koskaan ole oikeudellisesta näkökulmasta täysin vapaata. Vaikka ilmaisu olisikin väljä ja antaisi paljon harkintavaltaa, sitä kuitenkin rajoittavat esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet sekä myös vakiintunut oikeuskäytäntö. Vastaavasti myös tilanteissa, joissa päätöksenteon edellytykset olisi jo tarkoin

¹¹⁷ Mäenpää 1992, 161.

¹¹⁸ Mäenpää 1992, 164.

¹¹⁹ Mäenpää 1992, 164.

¹²⁰ Mäenpää 1992, 164-165: Esimerkkinä voidaan mainita elinkeinoluvat.

¹²¹ Kulla 2014, 34-35.

¹²² Mäenpää 2017 282.

määriteltä, ei voida olettaa, että oikeusnormin soveltaminen olisi yksiselitteistä ainoan oikean ratkaisun löytämistä. Joustavat normit ovat hyvä esimerkki niiden vaikeasta sijoittamisesta vapaan ja sidotun harkinnan jakoon, sillä vaikka ne sisältävät paljon harkintavaltaa, tulee ne kuitenkin suhteuttaa lainsäädäntöön ja etenkin sen tarkoitukseen.¹²³ Myös Husa katsoo, että käytännössä hallintopäätökset sisältävät usein molempia hallintaharkinnan muotojen elementtejä eikä julkisen vallan käyttö voi koskaan olla oikeudellisesti täysin vapaata kuten edellä mainittiin perusoikeuksien ja hallinnon oikeusperiaatteiden vuoksi.¹²⁴

Edellä läpikäydyn kahtiajaon sijaan nykyinen käsitys harkintavallasta on siirtynyt enemmän asteikkomaiseen kuvaamistapaan. Mäenpään mukaan harkintavaltaa on osuvampi kuvata liukuvalla asteikolla, jossa toisessa ääripäässä on puhdas oikeusharkinta, jota käytetään esimerkiksi tilanteissa, joissa sovelletaan täsmällisiä menettelysääntöjä ja toisessa ääripäässä vastaavasti puhdas tarkoituksenmukaisuusharkinta, jota käytetään sellaisessa päätöksenteossa, jossa päätösvaltaa ei ole ollenkaan rajattu oikeusnormeilla. Lisäksi tätä laajuutta arvioitaessa on huomioitava myös tietyt täydentävät kriteerit eikä pelkästään lain sanamuotoinen tulkinta. Näitä kriteereitä ovat esimerkiksi menettelylliset vaatimukset, soveltamiskäytännön yhtenevyys ja sovellettava normisto kokonaisuutena, normihierarkia, harkinnan kohteena olevan asian luonne, oikeuskäytäntö, yhteensovitettavien intressien ja oikeuksien merkittävyys sekä harkintavallan rajoitusperiaatteet. Mäenpään mukaan on siten luontevampaa kuvata harkintavaltaa laajan ja suppean harkintavallan käsitteiden kautta ja niiden väliin jäävät joustavat normit ja niiden soveltaminen.¹²⁵

Seuraavaksi käydään yksityiskohtaisemmin läpi edellä mainittuja harkintavallan laajuuden käsitteitä sekä niiden väliin jääviä joustavia oikeusnormeja. Toinen harkintavallan laajuuden muoto, laaja harkintavalta, ilmenee silloin kun sovellettava toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaistavana olevan asian lopputulos riippuu pääasiassa tai jopa kokonaan viranomaisen harkinnasta. Tällöin esimerkiksi lainsäädännössä on säädetty vain luvan myöntävä toimivaltainen viranomainen, mutta ei varsinaisia luvan myöntämisen edellytyksiä. Myös tilanteet, jotka ovat viranomaisaloitteisia ja jolloin viranomainen *voi* tai *saa* ryhtyä toimenpiteisiin, jättää laajan harkintavallan.¹²⁶ Esimerkiksi MRL:n 131.2 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laajuus ja laatu huomioden edellyttää, että rakennuslupahakemukseen tulee liittää pykälässä säädettyjä tarkentavia asiakirjoja. Näin ollen pykälä

¹²³ Mäenpää 2017, 283.

¹²⁴ Husa – Pohjolainen 2014, 231.

¹²⁵ Mäenpää 2017, 284.

¹²⁶ Mäenpää 2017, 285.

jättää toisaalta viranomaiselle harkintaa päättää lupahakemuksen liitteistä, mutta määrittelee kuitenkin viisi tarkkaa asiakirjaa sekä mahdollisuuden edellyttää myös muuta olennaista selvitystä, mikä on rakennusvalvontaviranomaisen harkinnassa.

Laajan harkintavallan vastakkainen ääripää suppea harkintavalta puolestaan on kyseessä, kun ratkaisu tulee tehdä tiettyjen määräedellytysten täytyessä. Suppeimmillaan harkintavalta ilmenee tapauksissa, joissa päätös tehdään suoraan, kun sille asetetut edellytykset täyttyvät. Vaikka harkintavalta olisi suppeaa, voi sen käyttöön kuitenkin liittyä oikeudellista tulkintaa.¹²⁷ Rakennuslupa tulee asemakaava-alueella aina myöntää, mikäli MRL:n 135 §:n edellytykset asemakaava-alueella täyttyvät. Säädos sinänsä säättää yksiselitteisesti, että lupa tulee myöntää, mikäli siinä säädetyt edellytykset täyttyvät. Näin ollen voisi ajatella, että harkinta olisi suhteellisen suppeaa näissä tapauksissa. On kuitenkin huomiotava, että nämä edellytykset sisältävät kuitenkin itsessään väljiä ja joustavia säännöksiä. Tästä esimerkkinä on kyseisen pykälän 1. momentin 3. kohta, jonka mukaan lupaa myöntäessä yhtenä edellytyksenä on rakennuksen *soveltuminen* rakennuspaikalle.

Laajan ja suppean harkintavallan välimaastoon voidaan Mäenpään liukuvan asteikon mukaan ajatella sijoitettavaksi joustavat oikeusnormit. Harkintavaltaa säätelevät toimivaltanormit sisältävät Mäenpään mukaan edellytyksiä, jotka ovat usein joustavin sekä välin normein määriteltyjä. Näissä harkintavalta voidaan olla liitetty täsmällisiin tai tavoitteellisiin, yksityiskohtaisiin tai ylimalkaisiin sääntelyihin. Tilanteissa on kuitenkin yhteistä viranomaisen velvollisuus ottaa huomioon eri näkökohdat, intressit, arvot sekä hallinnolliset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat. Usein nämä joustavat normit määrittelevät pääpiirteet siihen, mitä näkökulmia harkintavallan käytössä huomioidaan.¹²⁸ Tätäkin harkintaa voidaan Mäenpään mukaan pitää oikeusharkintana, sillä päätös tulee tehdä soveltaen oikeussäännöksiä sekä pysyä niiden rajoissa. Mutta harkinta voi kuitenkin olla suppeaa harkintaa laajempaa ja asiassa voidaan päätyä useisiin erilaisiin ratkaisuihin.¹²⁹ Myös Kulla toteaa, että vakiintuneen käsityksen mukaan joustavat normit on katsottu oikeudellisesti sidotuksi toiminnaksi ja normien soveltamiseen sisältyvää arvionvaraisuutta on tarkennettava laintulkinnalla.¹³⁰ Tästä esimerkkinä edellä mainittu rakennuslupan edellyttämä rakennuksen soveltuminen paikalle, sillä soveltumista ei voi määritellä täysin yksiselitteisesti.

¹²⁷ Mäenpää 2017, 286.

¹²⁸ Mäenpää 2017, 287.

¹²⁹ Mäenpää 2017, 289.

¹³⁰ Kulla 2014, 36.

4.2.2 Harkintavallan jako Schindlerin mukaan

Uusi tapa jakaa harkintavaltaa on Benjamin Schindlerin oppi harkintavallasta, jonka Kotkas on suomeksi kääntänyt. Schindler jakaa harkintavallan viiteen kategoriaan seuraavasti: yksittäistapauksellinen harkinta, sopeuttamisharkinta, asiantuntijaharkinta, poliittinen harkinta sekä liikkeenjohdollinen harkinta. Yksittäistapauksellinen harkinta tarkoittaa, että lainsäädännöllistä normiohjelmaa yksilöllistetään, jolloin esimerkiksi tietyt epätarkat käsitteet väistämättä johtavat yksittäistapauksellisen harkinnan käyttöön. Sopeuttamisharkinnalla tarkoitetaan sellaista harkintaa, jossa huomioidaan joustavuus ja ympäröivät olosuhteet. Esimerkiksi viranomaisen hallintopäätöstä tehdessään voi huomioida yleiset olosuhteiden muutokset ja huomioida ne päätöstä tehdessään. Asiantuntijaharkinnassa nimensä mukaisesti käytetään ratkaisua tehtäessä hyödyksi asiantuntijan osaamista kyseisessä asiassa. Päätöksenteossa tarvitaan siten alan asiantuntijan harkintaa. Poliittisessa harkinnassa on kyse siitä, että viranomaisen päätöstä tehdessään toteuttaa poliittista lainsäätäjän normiohjelmaa ja tällöin punnitsee eri arvoja ja keinoja huomioiden eri intressitahot. Se on myös lähellä sopeuttamisharkintaa. Liikkeenjohdollinen harkinta puolestaan liittyy taloudellisuuden ja tehokkuuden ajatteluun. Siinä pyritään toimeenpanemaan jokin normiohjelma mahdollisimman tehokkaasti taloudellisesta näkökulmasta. Esimerkiksi säännöksessä säädetään, että tulee valita taloudellisesti edullisin vaihtoehto.¹³¹ Kullan mukaan Schindlerin jakotapa tuo uutta ja tervetullutta näkökulmaa harkintavallan jaotteluun, mutta hän katsoo sen heikkoudeksi etäätymisen vakiintuneista kysymyksenasetteluista.¹³²

4.2.3 Oikeudellinen harkinta ja poliittinen harkinta

Harkintavaltaa voidaan vielä jakaa ja tarkastella oikeudellisen ja poliittisen harkinnan näkökulmien kautta. Oikeudellisen ja poliittisen harkinnan jako on tuoreempi jakotapa ja nykypäivänä noussut useasti esille, kun on huomattu ilmenevän oikeuden politisoitumista ja vastaavasti politiikan oikeudellistumista. Käsitteellä oikeudellinen harkinta tarkoitetaan kuten aiemmin todettiin sellaista harkintaa, joka on sidottu ainoastaan lakiin. Ratkaisu perustuu puhtaasti oikeussäännöksiin eikä harkintaa ohjaa muut tekijät. Poliittinen harkinta puolestaan tarkoittaa, että harkintaa ohjaavat poliittiset tekijät, ei niinkään puhtaasti oikeussäännökset. Edellä käytiin läpi Schindlerin oppia harkintavallasta, jossa poliittinen harkinta nähtiin sellaisena harkintana, jossa hallintoviranomainen jatkaa ja laajentaa lainsäätäjän normiohjelman poliittista toteuttamista. Schindler on myös sitä mieltä, että hallinto ei voi

¹³¹ Kotkas 2014, 48-55.

¹³² Kulla 2014, 37.

koskaan olla epäpoliittinen täytäntöönpanokone, joka soveltaa ja panee täytäntöön vain lainsäädännön sisältämiä normeja. Rajanvetoa hallinnon ja politiikan välillä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä yksiselitteisesti.¹³³ On siten selvää, että täysin oikeusharkintaan sidotun hallinnon olemassaolo on mahdotonta, sillä hallinto sisältää aina myös poliittisia elementtejä – myös harkinnan osalta. Kuitenkaan poliittinen harkinta ei koskaan ole täysin mielivaltaista, vaan se on valintojen tekemistä eri arvojen ja keinojen välillä¹³⁴.

Edellä mainittuun viitaten voidaan todeta, että hallinnossa ja näin ollen myös rakennusvalvonnassa käytettävä harkinta sisältää sekä oikeudellista että poliittista harkintaa. MRL säätelee perusteet rakennuslupien myöntämiselle, joten erityisesti selkeiden oikeusnormien noudattaminen on puhdasta oikeusharkintaa. Esimerkki oikeudellisesta harkinnasta ilmenee MRL:n 135.1 §:stä, jonka mukaan rakennukselta edellytetään asemakaava-alueella voimassa olevan asemakaavan mukaisuutta. Mikäli rakennushanke ei täytä voimassa olevan asemakaavan määräyksiä, lupaa ei myönnetä. Harkinta perustuu siten puhtaasti kyseisen säännöksen toteutumisen arviointiin eli asemakaavan mukaisuuden arviointiin.

Kunnille on säädetty MRL 20 §:ssä itsenäinen valta päättää muun muassa maankäytöstä ja kaavoituksesta, mikä muodostaa kunnissa luotujen kaavojen ja rakennusjärjestysten kautta poliittisen perustan myös rakennuslupaharkinnalle. Käytännössä poliittinen harkinta ja erilaiset poliittiset tekijät ohjaavat tätä maankäytön ja kaavoituksen suunnittelua kunnissa ja vaikuttavat siten myös rakennuslupaharkinnan taustalla. Poliittisen harkinnan voidaan ajatella olevan kunnasta itsestään ja sen omista intresseistä lähtevää ei niinkään lainsäädännöstä. Rakennuslainsäädännössä harkintaa on tietoisesti jätetty toimeenpanealle hallintoviranomaiselle esimerkiksi joustavin normein. Ne joustavan luonteensa vuoksi mahdollistavat laajemman, nimensä mukaisesti joustavamman harkinnan, mikä mahdollistaa siten myös poliittisluonteisen harkinnan käytön rakennuslupaharkinnassa. Sinänsä rakennuslupahakemusten käsittely tulisi olla mahdollisimman pitkälle objektiivista oikeusharkintaa eikä lupia tulisi myöntää poliittisin perustein. Kuitenkin lupaharkinta sisältää joustavien normien vuoksi väistämättä poliittista harkintaa. Tästä esimerkkinä MRL:n 135.3 §:n vaatimus rakennuksen soveltamisesta paikalle. Tämän arviointi voi kuntakohtaisesti vaihdella ja sen arviointiin saattaa osittain olla vaikutusta erilaisilla poliittisilla pyrkimyksillä. Silti arvioinnin tulisi kuitenkin pysyä mahdollisimman objektiivisena.

¹³³ Kotkas 2014, 53: On esimerkiksi tilanteita, joissa lainsäätäjä on halunnut tietoisesti jättää hallintoviranomaisille harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanon suhteen, jotta sääntely olisi mahdollisimman tarkoituksenmukaista.

¹³⁴ Kotkas 2014, 53.

Nykypäivänä on havahduttu siihen, että tuomioistuimet käyttävät yhä enemmän poliittista harkintaa ja päätösvaltaa, joka kuuluisi lainsäätäjälle, kun taas lainsäätäjän päätöksentekoa rajoittavat yhä enemmän oikeudelliset eli esimerkiksi perustuslailliset näkökohdat. Käytännössä on katsottu oikeuden on politisoituneen ja politiikan oikeudellistuneen. Heinilä on katsonut oikeuden politisoitumisen synnyttävän jollakin tasolla jopa demokratiavajetta, kun lainsäädäntövaltaa on valunut toimeenpano- ja tuomiovaltaa käyttäville viranomaisille ja tällöin vallankäytön kontrolli on edustuksellisen demokratian saavuttamattomissa.¹³⁵ Schindler on Kotkaksen mukaan sitä mieltä, että poliittisen harkintavallan kontrollin ei tule kuulua tuomioistuimille, sillä tärkeää on päätöksen tekevän hallinto-organin edustuksellinen luonne sekä menettely, jonka tulisi olla mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää huomioiden lisäksi eri intressitahojen näkemykset. Viime kädessä poliittisen harkinnan kontrollin tulisi perustua suoralle demokratialle esimerkiksi vaaleille.¹³⁶ Myös Kulla katsoo, että ylipäänsä tarkoituksenmukaisuusharkinta ei kuulu tuomioistuimille, mutta hallintotuomioistuimet voivat tutkia harkinnan oikeudellisia rajoja oikeuskysymyksenä esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden kautta.¹³⁷

Heinilä näkee outona ajatuksen, että hallinto- tai lainkäyttöviranomainen määritteli yhteiskunnallisesti tärkeänä pidettyjä arvoja, yleistä etua. Hänen mukaansa erityisesti ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa tämä korostuu, kun päätöksenteko koskee tiettyä erityistä ihmisten ja eliölajien elinympäristöä, myös kansallisesti merkittäviä hankkeita.¹³⁸ Ajateltaessa tilannetta rakennusluvan kontekstissa, tuomioistuimet joutuvat usein arvioimaan esimerkiksi hyvän kaupunkikuvan mukaisuutta tai maisemaan sopivuutta. On useita oikeustapauksia, joissa tuomioistuin on päättänyt vastoin kunnan omaa kantaa rakennuksen tai rakennelman soveltuvuudesta ympäristöön palauttamalla asian takaisin rakennusvalvonnan käsittelyyn, vaikka kunnan rakennusvalvontaviranomaiset ovat katsoneet rakennushankkeen olleen alun perin ympäristöön soveltumaton. Erityisesti hallintotuomioistuinten rooli on siten merkittävässä asemassa määrittelemässä maisemallisia seikkoja. Syrjänen on ollut sitä mieltä, että ylipäänsä MRL:n normit ovat joustavuutensa ja väljyytensä takia liian niukkoja ja puutteellisia ohjaamaan päätöksentekoa, jolloin tuomioistuinten rooliksi on tullut jatkaa lainsäätäjän työtä¹³⁹. Myös Määttä katsoo, että joustavien normien täsmentämisen jättäminen oikeuskäytännössä tapahtuvaksi, mahdollistaa aina tulkintojen ennakoimattomia muutoksia.¹⁴⁰

¹³⁵ Heinilä 2017, 164.

¹³⁶ Kotkas 2014, 53.

¹³⁷ Kulla 2014, 37-38.

¹³⁸ Heinilä 2017, 164.

¹³⁹ Syrjänen 1999, 275-276.

¹⁴⁰ Määttä 2005, 270.

Maankäytön ja kaavoituksen suunnittelun yhteydessä kansalaisten osallistumismahdollisuus on erityisen tärkeää poliittisen harkinnan kontrolloimiseksi ja demokratian säilyttämiseksi. Kun kansalaiset pystyvät osallistumaan oman lähiympäristönsä suunnitteluun, on sillä demokratian toteutumisen kannalta suuri merkitys. Ajateltaessa rakennusvalvontaa ja erityisesti rakennuslupaharkintaa, työ on pääasiassa viranhaltijalähtöistä päätöksentekoa, ajoittain myös lautakunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa. Muun kuin asianosaisen tai naapurin asemassa olevan kansalaisen on vaikea käytännössä vaikuttaa rakennuslupaprosessiin esimerkiksi omakotirakennushankkeessa. Ainoastaan mikäli päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen, on kuntalaisella oikeus tehdä kunnallisvalitus (KuntaL 135 §)¹⁴¹. Kuitenkin rakennuslautakunta koostuu osasta kunnanvaltuuston jäsenistä, joita kuntalaiset itse ovat olleet kunnallisvaaleissa valitsemassa. Vaikka kuntalaiset eivät varsinaista rakennuslautakuntaa suoraan valitsekaan, voisi silti ajatella, että kuntalaisten kontrollia lupaharkinta sisältää valtuutettujen muodossa. Heinilän mukaan olisi tärkeää, että kuntalaisille tulisi mahdollistaa osallistuminen erityisesti yksittäistapauksellisiin ratkaisuihin siten, että ratkaisuille saadaan mahdollisimman laaja tietopohja huomioiden erilaisia näkökulmia kuitenkin ilman, että kuntalaiset osallistuvat ratkaisujen sisällöistä äänestämiseen. Tämän hän katsoo parhaiten paikkaavan aiemmin mainittua demokratiavaajetta. Mikäli hankkeita toteutetaan yksittäistapauksellisilla luvuilla maankäytön suunnittelun sijaan, kuntalaisten osallistumismahdollisuudet kapenevat huomattavasti.¹⁴²

Heinilän näkemys kohdistuu erityisesti maankäyttöön. Ajateltaessa rakennuslupaharkintaa, kansalaisten osallistumismahdollisuuden lisääminen on konkreettisimmin näkynyt esimerkiksi rakennuslupiin liittyvän muutoksenhaun yksinkertaisuutena ja yleisyytenä. Rakennuslupa-asiat sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat yleisiä, mikä voidaan päätellä vuotuisista rakennuslupaa koskevista hallintotuomioistuinten ratkaisuksista. Tämä voidaan toisaalta nähdä positiivisena kansalaisten lisääntyneenä osallistumismahdollisuutena, mutta osaltaan myös negatiivisena ilmiönä siitä, että kunnan poliittista harkintaa on valunut tuomioistuimille. Kuten aiemmin todettiin, rakennuslupaharkinta sisältää sekä oikeudellista että poliittista harkintaa. Näin ollen hallintotuomioistuin käsitellessään rakennuslupa-asioita joutuu väistämättä käyttämään myös poliittista harkintaa, josta kuntalaisten oma kontrolli puuttuu kokonaan. Kun poliittista harkintaa käyttää lainsäätäjän sijaan tuomioistuin, ei hallinto-organin avoin ja läpinäkyvä menettely toteudu. Herää siten kysymys, tulisiko lakia mahdollisesti uudistaa ja harkintavaltaa jollain tavalla täsmentää lainsäädännössä siten,

¹⁴¹ On huomiotava, että tässä kunnallisvalitus kohdistuu viranomaisen lainvastaiseen toimintaan eikä esimerkiksi siihen, täyttääkö rakennuslupa sille asetetut edellytykset.

¹⁴² Heinilä 2017, 165-166.

että hallintotuomioistuinten rooli vähenisi ja lupapäätökset pysyisivät enemmän kuntatasolla, jolloin kunnan rakennusvalvontaviranomaisten omilla päätöksillä olisi suurempi merkitys ja samalla kuntalaisten kontrolli säilyisi eikä kuntalaisilla olisi tarvetta valittaa lupapäätöksistä nykyiseen tahtiin. Se tulisi kuitenkin tapahtua siten, että kansalaisten vahva osallistumismahdollisuus säilyisi.

4.3 Harkintavallan väärinkäyttö

Harkintavallan käyttöön liittyy viranomaisen kannalta myös riskejä, sillä harkinta tuo päätöksentekoon liikkumatilaa, jota tulisi käyttää oikein. Harkintavallan väärinkäytön käsitteellä tarkoitetaan harkinnan salliman joustovaran ylittämistä tai alittamista. Harkintavallan ylityksellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen päätöstä tehdessään jättää huomiotta harkintaa ohjaavat periaatteet ja menee sen kehyksen ulkopuolelle, jossa harkinnan tulisi pysyä¹⁴³. Käytännössä tämä voi ilmetä harkintavallan käyttämisenä esimerkiksi itsekkäisiin tarkoituksiin, jolloin jätetään huomioimatta esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet¹⁴⁴.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan *KHO:2016:89* kaupunginhallituksen käyttäneen harkintavaltaansa väärin tehdessään yhtiön kanssa sopimuksen koskien yrityksen omistaman tontin lisärakennusoikeuden myöntämistä varastotilojen laajentamista varten. Yhtiö oli tehnyt poikkeushakemuksen lisärakennusoikeudesta ja kaupunki oli hyväksynyt hakemuksen tehden yhtiön kanssa sopimuksen, jonka mukaan yhtiön tuli maksaa kaupungille yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä rakennusoikeudesta 540 000 euroa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että korvauksen vaatiminen tontinomistajalta lisääntyneen rakennusoikeuden perusteella poikkeamispäätöksen johdosta, oli lainvastaista huomioiden MRL:n 12 a luvun säännökset ja HL 6 §:n vaatimukset. Kaupunginhallitus oli siten käyttänyt harkintavaltaansa muuhun kuin lain mukaan käytettävissä olevaan tarkoitukseen ja ylittänyt toimivaltansa.

Harkintavallan ylittämistä koskee myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO:2017:7*, joka liittyi vesiosuuskunnan vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen supistamiseen kaupunginvaltuuston toimesta. Valtuusto oli 2011 hyväksynyt toiminta-alueen, mutta vuonna 2014 päättänyt supistaa aluetta poistaen Kirppulan alueen eräiden kyseisten alueen kiinteistönomistajien esityksestä. Vesiosuuskunta oli vastustanut alueen supistamista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska selvityksistä ei käynyt ilmi, että Kirppulan alueella olisi tapahtunut sellaisia olosuhteiden muutoksia, joilla toiminta-alueen supistaminen olisi ollut perusteltua, valtuusto oli toiminut kuntalain (365/1995) 90.2 §:n tavalla lainvastaisesti.

¹⁴³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 314.

¹⁴⁴ Koivisto 2014, 49.

Molemmissa yllämainituissa ratkaisuihin viranomaisella oli selvästi ylittänyt toimivaltansa ja käyttänyt harkintavaltaansa muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävissä olevaan tarkoitukseen. Näissä tapauksissa oli siten rikottu myös hallinnon oikeusperiaatteita ja toimittu itsekkäästi omia etuja tavoitellen. Erityisesti molemmissa tapauksissa oli rikottu tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Kyseisen periaatteen rikkominen on yleensä juuri harkintavallan väärinkäyttöä. Todettakoon, että tarkemmin hallinnon oikeusperiaatteita käsitellään luvussa 4.7 *Harkintavallan rajoitusperiaatteiden vaikutus rakennuslupaharkintaan*.

Harkintavallan alittamisella puolestaan tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa ei oteta huomioon tapauskohtaista eli yksilöllistä arviointia eikä käytetä harkintaa ollenkaan, vaikka säännökset tätä edellyttäisivät. Tällöin tehdään mekaanisia rutiiniratkaisuja eikä huomioida tapauskohtaista harkintaa, koska tulkinnalle on asetettu liian tiukkoja, ennalta määrättyjä kriteereitä esimerkiksi viranomaisen sisäisellä ohjeistuksella.¹⁴⁵ Vaarana on, että viranomaiselle tietoisesti jätettyä harkintaa ei käytetä ollenkaan. Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että harkintavallan alittamista esiintyy harvemmin kuin harkintavallan ylittämistä.

4.4 Harkintavallan ominaispiirteitä rakennuslupa-asian käsittelyssä

Tilanne, jossa viranomaisella on velvollisuus myöntää lupa, kun varsin täsmällisesti määritellyt edellytykset täyttyvät, on Mäenpään mukaan ”normaali” oikeusharkintainen säätämistapa. Mutta Mäenpään mukaan oikeuskäytäntö on katsonut, että myös sellaiset hallintoluvat, joiden sääntely on edellä mainittua epätasällisempää ja perustuu enemmän tarkoituksenmukaisuuden arviointiin, voidaan lukea myös oikeusharkinnalla ratkaistaviin lupiin. Näin ollen rakennuslupaa on yleisesti pidetty oikeusharkintaisena lupana, vaikka se sisältääkin myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.¹⁴⁶ Vastaavasti kaavoitusasioissa harkinnassa käytetään pääsääntönä enemmän joustavia normeja eli tarkoituksenmukaisuusharkinta on keskeisempää. Verrattuna kaavoitusasioihin, vaativat rakennusasiat enemmän täsmällisyyttä, joten tiukempi sääntely on jo asian luonne huomioiden perusteltua. Rakennusvalvontaviranomaisen harkinta kohdistuu aina yhteen tiettyyn hankkeeseen ja sen ominaispiirteiden tutkimiseen.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 314-315.

¹⁴⁶ Mäenpää 1992, 157.

¹⁴⁷ Syrjänen 1999, 198.

Rakennusvalvontaviranomaisen käsitellessä uuden omakotirakennuksen rakennuslupahakemusta sen tärkein tehtävä on lupaedellytysten tutkiminen eli arvioida täyttyvätkö luvan myöntämiselle asetetut edellytykset¹⁴⁸. Tutkiessa luvan myöntämisen edellytyksiä viranomaisen tulee ensisijaisesti huomioida päätöstä tehdessään lainsäädäntö. Tärkeimmät rakennusluvan edellytykset on säädetty esimerkiksi MRL:n 135-137 §:ssä ja 116-118 §:ssä. Tämän lisäksi luvan myöntämisen edellytyksiin asemakaava-alueella vaikuttavat kaava, kaavamääräykset, kunnan rakennusjärjestys, Suomen Rakentamismääräyskokoelman sisältämät sitovat tekniset määräykset sekä muut mahdolliset ohjeellisuonteiset ohjeet.

Rakennusvalvontaviranomaisen tulee rakennusluvan myöntämisen yhteydessä tutkia, että luvan muodolliset, tekniset sekä maisemalliset edellytykset täyttyvät ja että rakennus on voimassaolevan kaavan mukainen. Muodollisia edellytyksiä arvioitaessa on tutkittava esimerkiksi, että asian vireillepanija on hallintomenettelykelpoinen, vireillepano on tehty oikeassa muodossa ja että asian on pantu vireille eli toimitettu oikealle viranomaiselle, jolla on toimivalta käsitellä asiaa¹⁴⁹. Luvan hakijan tulee olla kyseisen kiinteistön omistaja ja hänen tulee toimittaa hakemus liitteineen sen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, jonka alueella kiinteistö sijaitsee. Jotta lupahakemus voidaan ottaa tutkittavaksi, tulee se panna vireille oikeassa muodossa, tässä tapauksessa kirjallisesti tai sähköisesti. Lisäksi hakemus tulee olla yksilöity eli siitä on käytävä ilmi mitä asia koskee. Lisäksi sen tulee sisältää vaadittavat liitteet, jotka on säädetty MRL:n 131 §:ssä. Viranomaisen on lisäksi tutkittava, että hanke vaatii nimenomaan rakennusluvan.

Mikäli omakotirakennushanke sijaitsee asemakaava-alueella, rakennusvalvontaviranomaisen tulee tutkia hankkeen asemakaavan kaavanmukaisuus ja kaavamääräysten noudattaminen. Rakennushankkeen tulee toisin sanoen noudattaa voimassa olevaa asemakaavaa ja sen kaavamääräyksiä. Syrjäsen mukaan kaavanmukaisuuteen liittyvä viranomaisharkinta joutuu koetukselle tilanteissa, joissa kaava on väljä tai suunnitelmissa oleva hanke poikkeaa suuresti kaavasta. Tällöin rakennuksen suunnittelijalla on paljon vapautta esimerkiksi suunnitella rakennuksen sijoittumisen tontilla sekä kerrosluvun määrä, korkeus tai liikennejärjestelyt. Mikäli käy niin, että hanke joutuu valitusviranomaisen käsitteilyyn ja valituksessa vedotaan esimerkiksi rakennuksen soveltumattomuuteen rakennuspaikalle tai epäsoveltuuteen ja ympäristöön soveltumattomuuteen, voi valitusviranomaisen käyttämä harkintavalta olla haastavaa.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ekroos 2014, 386.

¹⁴⁹ Mäenpää 2016, 124.

¹⁵⁰ Syrjänen 1999, 199.

Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella, jossa rakentamisen määrä ja käyttötarkoitus ovat ratkaistu jo kyseisessä kaavassa, ei harkintaa lähtökohtaisesti ole paljon ja lupa on luonteeltaan tekninen lupa. Eri tilanne on muilla alueilla ja tällöin ratkaistavaksi tulee rakennuksen toteutuksen lisäksi myös käyttötarkoituksen arviointi suhteessa rakennettavaan ympäristöön.¹⁵¹ Yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueilla valvonnan kontrollin tarve on kuitenkin suurempaa ja tällöin korostuu enemmän yleisen edun valvonnan merkitys¹⁵². Asemakaava-alueen ulkopuolella haja-asutusalueella rakennusvalvontaviranomaisen harkinta ja rakentamisen ohjaaminen kohdistuvat muuhun kuin asemakaavaan. Tällöin kaavan ja kaavamääräysten edellytysten tutkimisen sijaan arviointi ja harkinta perustuvat rakentamista ohjaaviin ohjeisiin, aluevarauksiin maakunta- ja yleiskaavassa sekä kunnan rakennusjärjestykseen¹⁵³. Näillä alueilla esimerkiksi esteettisen kontrollin tarve ei ole vähäisempää kuin yksityiskohtaisesti kaavoitetuilla alueilla, mutta se on Ekroosin mukaan luonteeltaan erilaista, kun kaavallinen kontrolliperusta puuttuu ja yleinen etu ei vaadi yhtä tehokasta kontrollia¹⁵⁴. Haja-asutusalueella myös viranomaisen puuttumiskynnys tietyllä tavalla kasvaa, sillä kaavallinen perusta puuttuu, kun viranomaisella ei ole käytössään kaavallista auktoriteettia, jonka nojalla voisi puuttua toimintaan. Tästä seuraa, että viranomaisen argumentointikyky sen puuttuessa rakentamiseen joutuu enemmän koetukselle haja-asutusalueella suhteessa yksityiskohtaisesti kaavoitettuun alueeseen.¹⁵⁵

Rakennusluvan myöntämisprosessi vaatii paljon teknisten edellytysten tutkimista. Niiden perusteet on säädetty muun muassa MRL:n 117 §:ssä, mutta tarkemmat tekniset yksityiskohdat sisältyvät esimerkiksi Suomen Rakentamismääräyskokoelmaan. Niiden osalta viranomaisen käyttämä harkinta on suhteellisen selkeästi oikeusharkintaa, jossa harkintavalta on suppeaa. Käytännössä hanke joko täyttää tekniset edellytykset tai ei. Omakotirakennuksen rakennuslupa vaatii esimerkiksi rakenteiden lujuuden ja vakauden arviointia, jolloin arvioidaan esimerkiksi sitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan siten, että sen rakenteet ovat lujia ja vakaita, soveltuvat rakennuspaikan olosuhteisiin ja kestävät rakennuksen suunnitellun käyttöiän (MRL 117a §). Rakennuksen suunnittelussa on huomioitava paloturvallisuus esimerkiksi siten, että rakennuksen kantavien rakenteiden on oltava sellaiset, että ne palon sattuessa kestävät vähimmäisajan huomioiden rakennuksen sortuminen, poistumisen turvaaminen, pelastustoiminta ja palon hallintaan saaminen (MRL 117b §). Käyttöturvallisuuden arviointi edellyttää, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan siten, että sen käyttö ja huolto on tur-

¹⁵¹ Hollo 2009, 363-364.

¹⁵² Ekroos 1995, 239.

¹⁵³ Hollo 2009, 365.

¹⁵⁴ Ekroos 1995, 239.

¹⁵⁵ Ekroos 1995, 239-240.

vallista ja ettei sen ulkotiloista ja kulkuväylistä aiheudu sellaista tapaturman, onnettomuuden tai vahingon uhkaa, jota ei voida pitää hyväksyttävänä (MRL 117d §). Lisäksi rakennuksen tulee täyttää terveellisuuden vaatimukset eli siitä ei saa aiheutua terveyden vaarantumista esimerkiksi sisäilman epäpuhtauksien, säteilyn, veden tai maapohjan pilaantumisen, savun, jäteveden tai jätteen puutteellisen käsittelyn taikka rakennuksen osien ja rakenteiden kosteuden vuoksi (MRL 117c §). Todettakoon, ettei tämän edempää rakennukselta vaadittaviin teknisiin yksityiskohtiin tässä tutkimuksessa tulla menemään.

Rakennusvalvontaviranomaisen tulee lupaa myöntäessään tutkia myös maisemallisia edellytyksiä. Eräs keskeinen esimerkki tästä on rakennuksen soveltuvuuden arviointi maisemaan tai rakennuspaikalle. Lainsäädännössä tähän on annettu hyvin väljät säännökset ja säätely tapahtuu lähinnä joustavin normein. Tämä herättääkin kysymyksen siitä, miten viranomainen voi arvioida maisemallisia edellytyksiä, kun niiden mittaaminen on erityisen haastavaa ja kauneus on käytännössä katsojan silmässä? Voiko näille maisemallisille edellytyksille asettaa ylipäänsä minkäänlaisia reunaehtoja tai perusteita muita kuin joustavia normeja? Se voidaan jo tässä yhteydessä todeta, että niihin käytettävä harkinta on suhteellisen puhtaasti tarkoituksenmukaisuusharkintaa eli viranomaisella on laaja harkintavalta, jolloin myös poliittista harkintaa esiintyy. Tähän tullaan palaamaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Hollon mukaan rakennusvalvonnalla voidaan katsoa olevan kolme eri ympäristöllistä puolta. Ensimmäinen on rakennuksen sijainnin sopivuuden arviointi. Toinen on rakennuksen ja sen ulkomuodon sopivuuden arviointi ja kolmas on rakennuksen käyttötarkoituksen arviointi.¹⁵⁶ Niiden kaikkien arviointiin vaikuttaa merkittävästi hankkeen ympäristöllinen sijainti, ollaanko tiukasti kaavoitetulla alueella vai muulla alueella. Asemakaava-alueella lähtökohtaisesti on jo ratkaistu alueen sopivuus rakentamiseen sekä annettu rakennuksen ulkomuodolle ja käyttötarkoitukselle melko tiukat ehdot. Toista on kuitenkin väljästi kaavoitetulla tai kaavoittamattomalla alueella, jossa näitä kaikkia puolia tulee pohtia luvan myöntämisen yhteydessä eri tavalla, laajempaa harkintaa käyttäen. Sopiiko hanke esimerkiksi rakennuspaikkaan huomioiden alueen tulevaisuuden suunnitelmat? Sopiiko rakennus ulkomuodoltaan kyseiseen ympäristöön täyttäen kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset? Voisiko kyseinen rakennus rakentaa rakennuspaikalle, jotta rakennuksen käyttäjille voidaan taata sen turvallinen ja terveellinen käyttö?

¹⁵⁶ Hollo 2009, 364.

4.5 Joustavat normit rakennuslupaharkinnassa

Säännökset, jotka sisältävät tulkinnalle avoimia ilmaisuja, voivat olla esimerkiksi yleislausekkeita, punnintanormeja tai tavoitenormeja. Kuitenkin ympäristöoikeuden alalla niille on vakiintuneesti käytetty käsitettä joustava normi.¹⁵⁷ Kuten aiemmin on tullut ilmi, rakennuslainsäädäntö sisältää paljon joustavia normeja. Rakennuslainsäädäntö on tietoisesti haluttu kirjoittaa väljään muotoon, jotta voidaan huomioida erilaiset ympäristölliset olosuhteet ja niiden muutokset¹⁵⁸. Joustavien normien avulla voidaan siten tilannekohtaisesti ratkaista tapauksia erilaissa ympäristöissä ja ne antavat tilaa kuten aiemmin todettiin myös poliittiselle harkinnalle. Lisäksi ne joustavat ”ajan hengen” mukaisesti, esimerkiksi arkkitehtuurisuuntausten, aatteiden ja ideologioiden mukaan eivätkä ole este hyvälle tai huonolle arkkitehtuurille¹⁵⁹.

Joustavien normien ja niiden tuoman harkinnan voidaan kuitenkin nähdä tilannekohtaisen joustavuuden lisäksi tuovan viranomaisen päätöksentekoon myös epävarmuutta ja ylimalkaisuutta. Se, että säännökset ovat juuri ylimalkaisia ja väljiä aiheuttaa uhkaa yhdenvertaisuudelle sekä ennalta-arvattavuudelle. Koska viranomaisella ei päätöstä tehdessään ole käytettävissään täsmällistä normia, vaan suuntaa antava joustava normi, ei se tuo asianosaiselle samanlaista varmuutta oikeusohjeen soveltamiseen kuin täsmällinen normi.¹⁶⁰ Koska kysymys on oikeusharkintaisesta ratkaisusta, on luvan hylkäämistapauksissa päätöksen argumentaation oltava asianmukaisesti perusteltu. Päätöksentekijä ei näin ollen koskaan voi olla varma perustelujensa kestävydestä ja pysyvyydestä.¹⁶¹ On kuitenkin huomioitava, että liian tiukka sääntely voi toisaalta estää tosiseikkojen kokonaisvaltaisen arvioinnin ja näin ollen estää mahdollisesti parhaan ratkaisun.

Joustavat normit eivät myöskään vanhene samaan tapaan kuin täsmälliset normit eikä niiden uudistamistarve ole tällöin yhtä nopeaa¹⁶². Esimerkiksi vaatimukset vedensaannin ja jätevesien *tyydyttävästä* hoitamisesta sekä rakennusten sijoittamisesta siten, etteivät ne *tarpeettomasti* haittaa naapurua ovat esimerkkejä säännöksistä, jotka kestävät aikaa ja joilla voidaan myös huomioida rakentamisen tulevaisuuden kehitys. Säännösten voidaan lisäksi katsoa asettavan tietynlaiset vähimmäisvaatimukset näiden asioiden järjestämiselle. Tässä ei esimerkiksi edellytä, että jätevedet tulee hoitaa hyvin tai

¹⁵⁷ Määttä 2005, 265.

¹⁵⁸ Syrjänen 1999, 272.

¹⁵⁹ Ekroos 1995, 381.

¹⁶⁰ Syrjänen 1999, 272.

¹⁶¹ Ekroos 1995, 381.

¹⁶² Syrjänen 1999, 273.

erinomaisesti, tyydyttävä hoitaminen riittää myönteiseen lupaan. Käytännössä niiden asianmukainen hoitaminen riittää. On kuitenkin rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä arvioida viimekädessä, sitä mitä tyydyttävältä hoitamiselta edellytetään. Myös arviointi siitä, ettei rakennusta sijoiteta siten, naapureille aiheutuisi tarpeetonta haittaa, vaatii aina tilannekohtaista tarkastelua yksilölliset olosuhteet huomioiden.

Määttän mukaan joustavalta näyttävät normit voivat kuitenkin muiden oikeuslähteiden avulla tulkituina olla yksittäisessä ratkaisutilanteessa suhteellisen täsmällisiä ja tulkinnallisesti selviä.¹⁶³ Nämä kodifioivat joustavat normit, jotka ovat sisällöllisesti täsmentyneitä jo niitä säädettäessä. Esimerkiksi hyvä tapa -normit ovat tällaisia, joilla on usein alakohtaisesti vakiintunut ja alan toimijoiden hallitsema normatiivinen sisältö. Tällöin erilaiset ulkopuoliset mekanismit määrittävät hyvän tavan sisällön, josta myös lainsäätäjä on ollut tietoinen. Esimerkiksi hyvää rakennustapaa on määritelty MRL:n esitöissä, joissa on viitattu muun muassa sitovan norminannon ulkopuoliseen tietopohjaan ja käytäntöön sekä rakentamisen ammatilliseen kokemuspohjaan.¹⁶⁴ Käytännössä hyvä rakennustapa on tulkinnallisesti suhteellisen selkeä, vaikka näyttääkin joustavalta normilta.

Yleisesti joustavien normien tulkinnassa erityisesti lakien esitöillä on merkitystä. Määttä katsoo, että esitöitä tärkeämpi oikeuslähde joustavien normien tulkintaan on kuitenkin lakia alemmanasteisella norminannolla sekä oikeus- ja hallintokäytännöllä. Erityisesti ympäristöoikeudessa tärkeitä niiden tulkinnassa ovat myös KHO:n julkaisematon oikeuskäytäntö, hallinto-oikeuksien ratkaisut sekä viranomaisten vakiintuneet soveltamiskäytännöt, jotka toimivat täsmentämismekanismeina.¹⁶⁵ Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko vaatii hyödyntämään kuitenkin myös muuta monitieteistä aineistoa, kuten luonnontieteellistä ja teknistä aineistoa eli soft law -oikeuslähteitä. Määttä mukaan niiden keskeisyys on ympäristöoikeuden oikeuslähdeopin eräs erityispiirre.¹⁶⁶ Erityisesti rakennuslupaharkinnassa tekninen aineisto on keskeisessä osassa lupaharkinnassa. Joustavien normien tulkintojen kiinteyttäjinä voidaan lisäksi katsoa toimivan perusoikeudet sekä hallinnon oikeusperiaatteet¹⁶⁷.

Aiemmin jo useaan otteeseen esiintynyt MRL:n 117.1 §:n rakennukselle asetettu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan soveltuvuuden vaatimus sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden täyttymisen vaatimus on selkeä joustava normi, jota tulee soveltaa rakennuslupaharkinnassa. Nämä ovat kaikki

¹⁶³ Määttä 2005, 266.

¹⁶⁴ Määttä 2005, 269.

¹⁶⁵ Määttä 2005, 271.

¹⁶⁶ Määttä 2005, 274.

¹⁶⁷ Määttä 2005, 283.

hyvin avoimia ilmaisuja ja haastavia määritellä. Voidaanko esimerkiksi olettaa, että hanke täyttäisi kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset, kun se on voimassa olevan lainsäädännön, kaavan, rakennusjärjestyksen, Suomen Rakennusmääräyskokoelman ja muiden sovellettavien ohjeiden mukainen? Vai voidaanko lupa jättää myöntämättä sillä perusteella, että hanke ei täytä kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimusta, mutta muut edellytykset täyttyvät? Miten kauneutta ja sopusuhtaisuutta voidaan mitata tai arvioida? Seuraavissa alaluvuissa näitä vaatimuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin, sillä ne toimivat erinomaisina esimerkkeinä abstrakteista ja yleisistä joustavista normeista.

4.5.1 Ympäristöön soveltuvuus

MRL:n 135 §:ssä on säädetty vaatimus muun muassa rakennuksen *soveltumisesta paikalle* sekä MRL 117 §:ssä säädetään *soveltumisesta ympäristöön ja maisemaan*. Ympäristöön sopeutumisen harkinnassa on Ekroosin mukaan kysymys sen arvioinnista, onko luvankohteena oleva rakennus sopuoinnussa ympäristön kanssa. Esteellisten kysymysten arviointi on tässä lähtökohtana. Tätä ympäristöön soveltuvuutta ei kuitenkaan arvioida suoraan asemakaavanmukaisuudella ja yhtenäisen rakennustavan kriteereillä. Se on Ekroosin mukaan vapaampaa arviointia suhteessa sopusuhtaisuuteen eikä sillä halutakaan pyritä täysin objektiiviseen ratkaisuun. Huomioon otettavia seikkoja on esimerkiksi rakennuksen koko, ulkomuoto, rakennustapa, julkisivumateriaali, väritys, kattomuoto sekä kattomateriaali. Kyseiset tekijät ympäristössä vaikuttavat myös harkintaan.¹⁶⁸

Paikalle soveltuvuuden arviointi tapahtuu kuten edellä todettiin arvioimalla ja vertaamalla rakennushanketta ympäröivään ympäristöön. Kun hanke sijaitsee asemakaava-alueella ja rakennetulla alueella yleinen rakennuskanta vaikuttaa soveltuvuuden arviointiin ja siitä poikkeaminen vaatii usein ratkaisulta perusteluja¹⁶⁹. Se, että rakennus joko soveltuu tai ei sovellu rakennuspaikalle on liian yksiselitteinen lähtökohta arviointiin, sillä usein rakennus jossain suhteessa soveltuu paikalle ja toisessa suhteessa taas ei. Toisaalta rakennus voi soveltua rakennuspaikalle paremmin kuin edellytetään ja toisaalta mikäli se soveltuu huonosti, ei se välttämättä tarkoita, että se ei sovellu ollenkaan. Tämä osoittaa sen, että harkinta ei voi olla täysin absoluuttista ja objektiivista.¹⁷⁰

Ajatellaan tilannetta uuden rakennettavan omakotirakennuksen näkökulmasta. Omakotirakentamisen soveltuvuutta voidaan esimerkiksi säännellä rakentamistyyllillä, tästä esimerkkinä rintamamiestalot

¹⁶⁸ Ekroos 1995, 262-263.

¹⁶⁹ Ekroos 2013, 881.

¹⁷⁰ Ekroos 1995, 264.

tai rakentamistavalla kuten kattomuodolla, esimerkiksi harjakatto tai tasakatto sekä kerrosluvulla. Myös esimerkiksi rakennushankkeen sijainti rakennettavalla alueella vaikuttaa. Mikäli rakennus tulee sijaitsemaan alueen keskiössä, kuten kaupungin keskustan tuntumassa olevan omakotialueen keskellä, on todennäköisempää, että alueesta poikkeava rakentamistyyli ei menesty verrattuna esimerkiksi reuna-alueeseen, jossa tontti voi rajautua yleiseen virkistysalueeseen, metsään, puistoon tai peltoon. Myös muilla maaston näkökohdilla kuten vesistöillä ja mäillä voi olla vaikutusta. Näillä alueella yhtenäisyyden kontrolli voi olla heikompaa ja lupa poikkeavaan rakentamiseen menestyä. On kuitenkin huomioitava, että nämä reuna-alueet saattavat aiheuttaa omia ympäristöön soveltuvuuden vaatimuksia.¹⁷¹

Edellä tarkastelu kohdistui kaavoitettuun rakennettuun ympäristöön. Vastaavasti haja-asutusalueella, jossa rakennuskantaa ei välttämättä ole ympäristössä, maisemaan soveltuvuuden arviointi korostuu. Maisemaan soveltumisella tarkoitetaan rakennuskantaan soveltumisen lisäksi myös luontoon- tai kulttuuriympäristöön eli paikkaan sopeutumista.¹⁷² Arvioitavia seikkoja tällöin ovat esimerkiksi maaston muoto, puusto ja maiseman avonaisuus tai sulkeutuneisuus.¹⁷³ Rakennusvalvontaviranomaisella on siten haastavampi arvioida ympäristöön soveltuvuutta näillä haja-asutusalueilla, jossa puutuu kaavallinen auktoriteetti eikä siihen välttämättä voi argumentaatiossa tukeutua¹⁷⁴. Toisaalta luvanhakijan näkökulmasta haja-asutusalue voi mahdollistaa ”vapaamman” omakotirakennuksen suunnittelun esimerkiksi julkisivun suhteen verrattuna tiukasti kaavoitettuun alueeseen, jossa rakennuksen yksityiskohdat on usein olla tiukasti määriteltyjä.

Haja-asutusalueilla on myös mahdollista se, että alun perin huonosti ympäristöön soveltuva jo olemassa oleva rakennuskanta estää sen, että myöhempi kulttuurinmukaisempi rakennus onkin soveltumaton ympäristöön¹⁷⁵. Voidaan kuitenkin todeta, että maiseman luonne, kuten metsät, mäet, rannat ja pellot, vaikuttavat näillä alueilla enemmän ympäristöön soveltuvuuteen ja korostuvat verrattuna yksityiskohtaisesti kaavoitettuun alueeseen. Maastolla ja kasvillisuudella on siten suurempi merkitys tähän soveltuvuuteen haja-asutusalueella.¹⁷⁶

¹⁷¹ Ekroos 1995, 266.

¹⁷² Ekroos 1995, 269.

¹⁷³ Ekroos 2013, 881.

¹⁷⁴ Ekroos 1995, 271.

¹⁷⁵ Ekroos 1995, 272.

¹⁷⁶ Ekroos 1995, 273.

Edellä mainitun perusteella voidaan siten todeta, että omakotirakentamisen ympäristöön soveltuvuuden arviointiin vaikuttaa pääasiassa se, sijaitseeko hanke yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella vai haja-asutusalueella. Asemakaava-alueella ympäristöön soveltuvuus on useimmissa tapauksissa ratkaistu kaavassa. Haja-asutusalueella tämän arviointi on jo haastavampaa kaavasta puuttuvan argumentaatiotuen vuoksi, mikä edellyttää tarkempaa ympäristön soveltuvuuden arviointia. Maaston muodoilla ja kasvillisuudella on siten keskisempi merkitys soveltuvuuden arvioinnissa. Omakotirakentamisen voidaan kuitenkin katsoa edustavan tietynlaista ”perinteistä” rakentamista, jolla on pitkä traditio Suomessa verrattuna esimerkiksi erikoisempiin rakennelmiin, joiden ympäristöön soveltuvuuden kysymykset ovat Ekroosin mukaan kärjistyneempiä¹⁷⁷.

On huomioitava, että luvanhakija voi aina konsultoida viranomaista ja varmistaa viranomaisen neuvoilla ympäristöön soveltuvuuden. Tämä neuvonta ja ohjaus on rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä. Suurin osa ympäristöön soveltuvuuden tapauksista ei Ekroosin mukaan kuitenkaan sisällä erimielisyyttä luvanhakijan ja viranomaisen välillä. Rakennusvalvontaviranomainen kuitenkin puuttuu niihin kaikkein ongelmallisimpiin rakennushankkeisiin, jotka eivät täytä soveltumisen vähimmäisvaatimuksia. Kaavallinen ohjaus ei riitä ratkaisemaan näitä ongelmatapauksia, joten viranomaiselle jää väistämättä harkintaa esteellisissä kysymyksissä.¹⁷⁸

4.5.2 Kauneus ja sopusuhtaisuus

MRL:n 117 §:ssä säädetään, että rakennuksen tulee täyttää *kauneuden* ja *sopusuhtaisuuden* vaatimukset. Hollo katsoo, että ylipäänsä maiseman kauneuden arviointi on oikeudellinen käsite, jonka sisältöä joudutaan punnitsevasti arvioimaan kussakin tilanteessa, esimerkiksi asemakaavan laadinnassa.¹⁷⁹ Puhuttaessa rakennuksen kauneuden ja sopusuhtaisuuden arvioinnista on se puhtaasti esteettistä arviointia, jolle ei ole olemassa ratkaisua esimerkiksi säännöksillä tai muulla yleisellä tasolla. Rakennus sinänsä muotoutuu jo tietynlaiseksi sille asetettujen rakennusteknisten seikkojen ja muiden arvojen kuten terveellisyyden ja paloturvallisuuden vuoksi. Ekroos huomauttaa, että koska rakentamisen perinne on pitkä, esteettisiä seikkoja harkitaan yleensä suhteessa rakentamiskulttuuriin eikä lähtökohdaksi ole taiteellisuus puhtaalta pöydältä¹⁸⁰. Käytännössä kauneuden ja sopusuhtaisuuden arviointi ta-

¹⁷⁷ Ks. Ekroos 1995, 276: Esimerkiksi linkkitornien tai tuulivoimaloiden rakentamisen traditio liittyy vasta nykyaikaiseen yhteiskuntaan.

¹⁷⁸ Ekroos 1995, 263.

¹⁷⁹ Hollo 2009, 358.

¹⁸⁰ Ekroos 1995, 281.

pahtuu rakennuslupahakemuksen ja sen liitteenä olevien talon piirustusten perusteella. Sopusuhtaisuus on kuitenkin arvona sellainen, että sitä ei voi verrata suhteessa johonkin. Kyse on rakennuksen omasta sopusuhtaisuudesta eli onko rakennus itsessään sopusuhtainen. Rakennuskohtaisuuden lisäksi on myös ympäristölliset seikat voivat vaikuttaa, mutta sopusuhtaisuus ei kuitenkaan edellytä, että rakennusta arvioitaisiin suhteessa tulevaan ympäristöönsä. Siten sopusuhtaisuuteen ei vaikuta se, sijaitseeko rakennus yksityiskohtaisesti kaavoitetulla alueella vai haja-asutusalueella, vaan koskee it-sessään rakennusta.¹⁸¹

Käytännössä kauneudella ja sopusuhtaisuudella pyritään Ekroosin mukaan siihen, ettei rakentaminen aiheuta epätoivottavia esteettisiä vaikutuksia ja ”rumenna” ympäristöä. Hän myös katsoo, että esteettiset seikat eivät rakentamisessa ole ainakaan määrävässä asemassa, sillä niillä argumentointi on ongelmallista. On jopa koettu helpommaksi argumentoida esimerkiksi terveellisyyden, lujuuden ja paloturvallisuuden arvioilla, jotka kuitenkin saattavat olla yhtä avoimia kuin esteettisyys. Hän näkee-kin, että esteettisiin kysymyksiin voisi puuttua tulevaisuudessa rohkeammin muun muassa rakennus-lupien yhteydessä.¹⁸²

Määttä katsoo, että kauneuden ja ylipäänsä maisemakuvan arviointi tapahtuu usein oikeudellisin kri-teerein, jolloin lainsäätäjä on ollut tietoinen lakia täydentävän aineiston olemassaolosta. Näin ollen kyseisellä aineistolla voidaan täsmentää sekä kauneuden että maisemakuvan käsitteitä. Tällöin kyse ei ole niin avoimesta säännöksestä kuin lain sanamuodosta voisi kuvitella.¹⁸³ Näin ollen huomion arvioista on, että lain suora sanamuoto ei aina kerro suoraan säännöksen avoimuutta tai joustavuutta, sillä tulkinnan tueksi voi löytyä hyödynnettävää aineistoa, mikä on ollut lainsäätäjän tiedossa. Hollon mukaan esimerkiksi rakennusjärjestysten ja muiden yksityiskohtaisten paikallista maankäyttöä oh-jaavien normistojen tulisi ohjata rakennustoimintaa kauneus- ja maisemallisten viihtyvyyseikkojen asianmukaiseksi huomioonottamiseksi.¹⁸⁴

¹⁸¹ Ekroos 1995, 282.

¹⁸² Ekroos 1995, 380.

¹⁸³ Määttä 2005, 276: Esimerkiksi ympäristöoikeudessa erilaiset suojeleohjelmat voivat täsmentää säännöksiä. Niillä ei ole lakisääteistä perustaa eikä muodollisia oikeusvaikutuksia, mutta ne ovat silti keskeisiä esimerkiksi MAL:n mukaisessa lupaharkinnassa.

¹⁸⁴ Hollo 2009, 359-360.

4.6 Muut joustavuutta lupaharkinnassa lisäävät tekijät

On huomioitava, että joustavien oikeusnormien lisäksi MRL sisältää myös muita tekijöitä, jotka lisäävät joustavuutta ja harkintaa päätöksenteossa. Syrjäsen mukaan eniten joustavuutta on suunnittelutarvealueen ulkopuolella, sillä näillä alueilla ei rakentamisen ohjaus vaadi pääasiallisesti kaavoitusta. Muutenkin väljät kaavat tuovat päätöksentekoon joustavuutta ja harkintavaltaa. Koska kaavoilla on usein pitkät voimassaoloajat, johtaa se väljiin kaavoihin. Kuitenkin MRL:n 60.1 §:n mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa uudistaa vanhentuneita kaavoja. Lisäksi poikkeusluvut lisäävät joustoa, koska ne mahdollistavat suunnitelmista ja määräyksistä poikkeamisen.¹⁸⁵

Sytä siihen miksi harkinta on ylipäänsä kaava-alueilla laajaa, on Syrjäsen listannut seuraavia: suunnittelu kohdistuu tulevaisuuteen ja tällöin yksiselitteinen päätöksenteko on haastavaa, ratkaisussa joudutaan punnitsemaan ristiriidassa olevia arvoja, harkinta on tapauskohtaista ja yksilöllistä sekä ohjaavien normien suuri joustavuus ja oikeudellinen epämääräisyys johtavat tarpeeseen kehittää kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteita. Vaatisiko tämä kuten Syrjäsen on itse tutkinut ja todennut rakentamiselle kehitettäviä ja päätöksenteossa sovellettavia omia periaatteita, joilla voitaisiin saada tarkennusta ja ohjaavuutta päätöksentekoon ja näin ollen tuomioistuinten roolia pienemmäksi?¹⁸⁶

Ei pidä unohtaa myöskään kuntien rakennusjärjestysten merkitystä ja niiden tuomaa liikkumatilaa rakennuslupaharkinnassa. Koska rakennusjärjestykset ovat kuntien itse paikalliset olosuhteet huomioiden säätämiä kunnallisia säädöksiä, voivat ne tuoda kuntakohtaisesti eri tavalla liikkumatilaa lupaharkintaan. Niiden voisi ajatella tuovan tietynlaista hajanaisuutta ja epäyhtenäisyyttä rakennuslupaharkinnan maanlaajuiseen kokonaisuuteen. Toisaalta niiden määräyksillä voidaan kuitenkin ylläpitää paikkakunnalla vallinnutta rakennusperinnettä¹⁸⁷. Tällöin lupaharkinnassa voidaan aina ottaa huomioon yksittäiselle kunnalle ja sen ympäristölle paikallisesti parhaiten soveltuvat ratkaisut. Kuten Koljonen toteaa, savolainen vaaramaisema asettaa erilaiset vaatimukset ympäristöön soveltuvuudelle verrattuna pohjalaiseen viljelylakeuteen¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Syrjäsen 1999, 274.

¹⁸⁶ Kts. lisää esim. Syrjäsen 1999, 280-324.

¹⁸⁷ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 89.

¹⁸⁸ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta – Reinikainen 2015, 89.

Kuitenkin esimerkiksi 2000-luvun alun rakennusjärjestykset osoittivat, että paikallisuutta ei oltu huomioitu ideaalilla tavalla kuntien rakennusjärjestyksissä, vaan ne olivat lähinnä samalla kaavalla laadittuja teknisluonteisia sääntöjä. Paikallinen näkökulma siten puuttui niistä.¹⁸⁹ Rakennusjärjestysten ei luonnollisestikaan tule olla identtisiä, vaan päinvastoin ympäristöolosuhteiden mukaan kunnista poikkeavia. Paikallisuuden yksityiskohtaisemmalla huomioinnilla voisi kuitenkin merkittävästi vaikuttaa myös harkintavallan käyttöön rakennuslupaharkinnassa. Hyvin laaditulla, paikalliset olosuhteet huomioivalla rakennusjärjestyksellä voitaisiin ratkaista useita joustavien normien aiheuttamia tulkinnallisia tilanteita. Rakennusvalvontaviranomaiset saisivat vahvemman tuen päätöksilleen, mikä voisi vaikuttaa vähentävästi myös esimerkiksi muutoksenhakujen määrään. Parhaimmillaan hyvä rakennusjärjestys helpottaisi rakennusvalvontaviranomaisten lupaharkintaa sääten rakentamiselle täsmämentäviä, paikalliset olosuhteet huomioivia määräyksiä.

4.7 Hallinnon oikeusperiaatteet ja rakennuslupaharkinta

Seuraavaksi rakennuslupaharkintaa tullaan tarkastelemaan hallinnon oikeusperiaatteiden kautta. Luvussa 3 käsitellyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen voidaan katsoa olevan lähtökohtainen perusta harkintavallalle, mutta lain tarkoin noudattaminen on mahdollista vain rutiiniratkaisuissa. Näin ollen usein säännöksiä sovellettaessa jää tilaa tulkinnalle ja harkinnalle lain muodostamien raamien sisäpuolella.¹⁹⁰ Hallinnon oikeusperiaatteiden voidaan katsoa olevan ohjaamassa sisällöllisesti hallintoa toimintaa ja myös rajoittamassa viranomaisen harkintavaltaa.¹⁹¹

Hallinnon oikeusperiaatteista on säädetty HL 6 §:ssä seuraavasti: *Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.* Kyseisen säännöksen mukaisesti hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus, suhteellisuus, objektiiviteetti, tarkoitussidonnaisuus sekä luottamuksensuoja. Nämä periaatteet pätevät kaikessa hallinto- ja harkintavaltassa sekä lain tulkinnassa. Niiden tehtävä on ohjata ja täydentää eri tilanteissa sovellettavien säännösten tulkintaa ja intressien punnintaa sekä ohjata harkinnan käyttämistä. Ne ovat myös viranomaisia oikeudellisesti sitovia, mikä tarkoittaa, että niiden syrjäyttäminen tai rikkominen synnyttää hallintopäätöksen virheellisyysperusteen eli päätös voi olla kumottavissa tällä perusteella. Mikäli

¹⁸⁹ Axelsson 2005, 3.

¹⁹⁰ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 313.

¹⁹¹ Husa – Pohjolainen 2014, 231.

näitä periaatteita rikotaan, voi kyseeseen tulla myös harkintavallan väärinkäyttö, jota käsiteltiin aiemmin.¹⁹² Tässä luvussa hallinnon oikeusperiaatteita tarkastellaan rakennuslupaharkintaa ohjaavina sekä harkintavaltaa rajoittavina periaatteina erityisesti omakotitalojen uudisrakentamiseen liittyvän lupaharkinnan näkökulmasta.

Lisäksi on tässä yhteydessä mainittava, että hallintotoiminnalle on säädetty myös tiettyjä hyvän hallinnon vaatimuksia, kuten esimerkiksi joutuisan ja asianmukaisen käsittelyn, hyvän kielenkäytön, neuvonnan antamisen ja käsittely julkisuuden vaatimukset. Nämä omalta osaltaan, kuten aiemmin on todettu, ovat hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi rajaamassa ja ohjaamassa viranomaisen harkintaa. Tässä tutkimuksessa niitä ei kuitenkaan tulla tämän enempää käsittelemään, sillä vaatimukset kohdistuvat varsinaisen lupaharkinnan sijasta enemmän lupamenettelyyn eikä niiden käsittely ole siten tutkimuksen kontekstissa relevanttia.

4.7.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteen perusta on PL 6 §:ssä, jonka mukaan *ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä*. Lisäksi säännös kieltää syrjinnän lukuisin perustein ja velvoittaa edistämään ihmisten tasarvoista kohtelua. HL 6 § puolestaan ilmentää yhdenvertaisuuden siten, että *viranomaisen on kohdeltava kaikkia hallinnossa asioivia tasapuolisesti*. Tämä tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee kaikkea viranomaistoimintaa, joka kohdistuu niin ihmisiin kuin oikeushenkilöihin. Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa, että rakennusvalvontaviranomaisen tulee käsitellä samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita toisistaan poiketen huomioiden silloin niiden eroavuudet. Samanlaisuuden tai erilaisuuden arviointi vaatii objektiivisten kriteerien käyttöä ilman mielivallan tai syrjinnän käyttöä päätöstä tehdessä.¹⁹³ Tasapuolinen kohtelu vaatii myös, että rakennusvalvontaviranomaisen on huolehdittava rakennuslupaa hakevien yhtäläisistä mahdollisuuksista päästä selvyteen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan koskien rakennuslupaprosessia ja rakennuslupien myöntämistä¹⁹⁴.

Kullan mukaan yhdenvertaisuusperiaate on vertailuperiaate, jossa vähintään kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Siihen vedottaessa on selvitettävä henkilöt, joita asia koskee, jaettavat edut ja rasitukset sekä vertailuperuste. Esimerkiksi rakennusluvan kohdalla vertailtavia henkilöitä ovat

¹⁹² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 313-314.

¹⁹³ Mäenpää 2017, 148.

¹⁹⁴ HE 72/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1. Osa yleiset säännökset, 2. luku Hyvän hallinnon perusteet 6 §.

luvanhakijat, jaettava etu on hallintolupa eli rakennuslupa ja vertailuperuste on esimerkiksi rakennusluvan myöntämisperusteet.¹⁹⁵ Husa puolestaan katsoo, että yhdenvertaisuusperiaatteen ajatus on, että viranomaisen ratkaisulinja pysyisi yhdenmukaisena pitkälläkin aikavälillä, mutta edellytyksenä kuitenkin on, ettei voimassa olevan oikeuden säännökset ole tällöin muuttuneet.¹⁹⁶

On todettava, että erityisesti MRL:n sisältämät joustavat normit ovat uhka yhdenvertaisuuden toteutumiselle ylimalkaisuutensa ja väljyytensä vuoksi. Siksi esimerkiksi kunnissa laadituilla rakennusjärjestyksellä voi olla suuri merkitys ja apu näiden joustavien normien määrittelyssä ja tarkentamisessa. Hyvin ja huolellisesti laaditulla rakennusjärjestyksellä voidaan sekä helpottaa rakennuslupien käsittelyä että varmistaa luvanhakijoiden mahdollisimman tasapuolinen kohtelu¹⁹⁷.

Koska viranomaisen tulee kohdella kaikkia hallinnossaan asioivia asiakkaita yhdenvertaisesti, kenellekään asiakkaalle ei saa luoda menettelyllistä etusijaa toisen kustannuksella. Jokaista rakennusluvan hakijaa ja siten myös omakotirakennuksen rakennusluvanhakijaa on siten kohdeltava yhdenvertaisesti eikä kenellekään hakijalle saa luoda etusijaa suhteessa toiseen hakijaan. Esimerkiksi nuoremmille hakijoille tai lapsiperheille ei saa antaa etusijaa suhteessa iäkkäämpiin luvanhakijoihin. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös syrjinnän kiellon. Esimerkiksi ulkomaalaistaustaisen hakijan rakennuslupahakemusta ei saa hänen taustansa perusteella jättää käsittelemättä tai hylätä. Näin ollen kaikilla tulee olla yhtäläiset oikeudet saada samanlaista kohtelua rakennuslupa-asiassa. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee siten käsitellä rakennuslupahakemuksia tutkien luvan edellytysten ja ehtojen täyttyminen, ei esimerkiksi puuttua hakijan omaan taustaan.

On kuitenkin huomioitava, että aina tasapuolinen kohtelu ei ole mahdollista esimerkiksi niukkojen resurssien vuoksi. Tällöin päätöksen tulee tapahtua ennalta määriteltujen, tasapuolisten ja yleisesti hyväksyttävien perusteiden mukaisesti.¹⁹⁸ Varsinaisesti rakennuslupiin näillä niukoilla resursseilla ei sinänsä ole vaikutusta, sillä rakennuslupa myönnetään kaikille luvan edellytykset täyttävälle eikä niille ole ennalta määriteltä varsinaisia kiintiöitä. Hallintotoiminnassa tulisi lisäksi kiinnittää huomiota ratkaisujen johdonmukaisuuteen siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Poikkeamisen tulisi perustua tapauksen erityislaa-

¹⁹⁵ Kulla 2015, 96.

¹⁹⁶ Husa – Pohjolainen 2014, 232.

¹⁹⁷ Suomen kuntaliitto, 2013.

¹⁹⁸ Mäenpää 2017, 149: Esimerkkinä voidaan mainita päätökset koskien sosiaalisia etuuksia tai hoitopaikkojen määrää.

tuun. Viranomaista ei kuitenkaan estetä muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään mikäli siihen on perusteltu syy. Sellaisia voisivat lainsäädännön muuttumisen ohella olla muun muassa tuomioistuinten antamat aikaisemmasta poikkeavat ratkaisut.¹⁹⁹

Kunnalla on mahdollisuus myöntää poikkeamislupa, joka ominaisuuksiltaan erityisenä poikkeaa rakennuslupien johdonmukaisesta ratkaisukäytännöstä. MRL:n 171 §:ssä säädetään kunnan mahdollisuudesta myöntää poikkeaminen kyseisen lain rakentamista koskevaan säännökseen, määräykseen tai kieltoon, mutta sille on kuitenkin säädetty ehdot MRL:n 171.2 §:ssä. Tilanteessa, jossa rakentaminen vaatii poikkeamista johonkin MRL:n säännökseen, tulee kunnalta hakea poikkeamislupaa ennen varsinaisen rakennusluvan hakemista. Poikkeamislupa mahdollistaa sen, että rakennuslupa voidaan käytännössä myöntää vastoin jotain rakennusluvalle säädettyä lupaedellytystä. Onko mahdollista, että poikkeaminen olisi uhka johdonmukaiselle ratkaisukäytännölle ja edelleen yksilöiden tasapuoliselle kohtelulle? Voiko se luoda jollekin maanomistajalle yksipuolista kohtelua suhteessa muihin maanomistajiin?

PL 6.2 § säättää yleisesti, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Säännös ei täysin kiellä poikkeavaa kohtelua johtuen hyväksyttävästä syystä. HL 6 § velvoittaa samanlaisia tapauksia käsiteltävän samalla tavalla. Puolestaan MRL ei säädä siitä, millaisin perustein tasapuolisesta kohtelusta voitaisiin poiketa esimerkiksi rakennuslupaprosessissa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tulee olla hyväksyttävät maankäytölliset perusteet siihen, että maanomistajia asetetaan eri asemaan tai heitä kohdellaan eri tavalla.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 2014:76*, valittaja oli katsonut ettei asemakaavan mitoitusperusteille ja erisuuruksille tehokkuusluvuille ollut maankäytöllisesti hyväksyttäviä perusteita, kun valittajan kiinteistön tehokkuusluku $e=0,10$ erosi naapurikiinteistöjen tehokkuusluvuista $e=0,20$ ollen näin ollen pienempi kuin naapureiden. Naapuritontit oli kuitenkin muodostettu kiinteistöistä, joka oli katsottu lähivirkistysalueeksi ja niiden rakennusoikeus mahdollisti vain yhden asunnon rakentamisen, kun valittajalla mahdollisuus oli kahden asunnon rakentamiseen. Koska virkistysalueet mahdollistivat kaavan virkistysalueiden jatkuvuuden pohjois-eteläsuunnassa, ne oli muodostettu kunnan kanssa maankäyttösopimuksen tehneen tahon omistaman kiinteistön alueista ja naapuritontit oli rajattu siten, että niille sai rakentaa vain yhden asunnon, erilaisille tehokkuusluvuille katsottiin olevan hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. KHO totesi, että *yhdenvertaisuusperiaate edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita*. Hallinto-oikeus oli puolestaan todennut aiemmassa ratkaisussaan ja johon KHO myös

¹⁹⁹ HE 72/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1. Osa yleiset säännökset, 2. luku Hyvän hallinnon perusteet 6 §.

yhtyi, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei edellytä, että kaikille maanomistajille paikallisista olosuhteista riippumatta annetaan saman suuruinen rakennusoikeus. Maanomistajien erilaiseen kohteluun tulee kuitenkin olla kaavan sisältövaatimuksista johdettavissa olevat hyväksyttävät maankäytölliset perusteet.

Edellä olevasta oikeustapauksesta voidaan todeta, että lähtökohtaisesti maanomistajia tulee kaavassa kohdella yhdenvertaisesti eikä heitä saa asettaa toisistaan poikkeavaan asemaan, mutta mikäli on olemassa hyväksyttävät maankäytölliset perusteet erilaiseen kohteluun, niin voidaan toimia. On tulkittavissa, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista on myös se, että kaikille ei voida antaa täysin samanlaisia oikeuksia, mutta tähän erilaiseen kohteluun on aina oltava hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Siten esimerkiksi myös poikkeaminen on mahdollista, kun siihen on hyväksyttävät perusteet eikä sen näin ollen katsota loukkaavan yhdenvertaisuutta. Rakennusluvut voivat siten salli toisistaan poikkeavia oikeuksia samassa kaavassa eri tonttien omistajille ollen kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisia.

4.7.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on HL 6 §:ssä määritelty siten, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein eli oltava kohtuullista sekä velvoitteiden asettamisessa että etujen myöntämisessä²⁰⁰. Olennaista tässä on seuraamusharkinta eli arvioidaan asianosaiselle aiheutuvia seurauksia.²⁰¹ Periaatteen voidaan katsoa nouseva esille lähinnä silloin, kun viranomainen harkitsee yksilön kannalta epäedullisia seuraamuksia esimerkiksi hallinnollisten uhkien, hallintopakon ja voimakeinojen käytön yhteydessä. Tällöin käytettävien keinojen ja niistä aiheutuvien haittojen tulee olla kohtuullisessa suhteessa eikä saa olla ylimitoitettuja tavoiteltavaan hallinnolliseen päämäärään nähden. Periaate edellyttää, että toimenpide, jonka viranomainen tekee, on tarpeellinen ja välttämätön eli muita lievempiä keinoja ei tilanteessa ole käytettävissä. Toimenpiteen tulee olla myös asianmukainen ja sovelias sekä oikeasuhtainen.²⁰²

Rakennusvalvontaviranomaisella on käytettävissään eräitä MRL:ssä säädettyjä pakkokeinoja ja seuraamuksia, joiden soveltaminen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaista. Mikäli rakentaminen

²⁰⁰ Mäenpää 2017, 162.

²⁰¹ Husa – Pohjolainen 2014, 232.

²⁰² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 329-331.

suoritetaan vastoin MRL:n säännöksiä esimerkiksi ilman voimassa olevaa rakennuslupaa tai luvan vastaisesti, on rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontaa suorittavalla kunnan muulla viranhaltijalla oikeus keskeyttää rakennustyö (MRL 180 §) ja rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus määrätä uhkasakko tai oikaisemaan laiminlyöty työ (MRL 182 §). Varsinaisessa rakennuslupaharkinnassa ei voimakeinoja ja hallinnollisia uhkia käytännössä ole. Suhteellisuusperiaate tuleekin lupaharkinnassa yleisimmin esille lupaan liitettävien mahdollisten ehtojen yhteydessä. Rakennuslupapäätökseen voidaan MRL 141 §:n mukaan liittää tarpeellisia määräyksiä, joiden tulee kuitenkin olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Määräykset tulee asettaa siten, että niillä saavutetaan se välttämätön tavoite, joka vaaditaan, että rakentaminen on kaavojen ja sääntöjen mukaista.

Esimerkin suhteettomasta poikkeuslupan lupaehdosta sisältää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO:2015:66*, jossa omakotitalo rakennettiin kaavoittamattomalle alueelle. Rakennukselle oli myönnetty poikkeamislupa, johon oli liitetty ehto, että rakennus tulee liittää vesi- ja viemäriverkkoon. Jyväskylän kaupunkirakennelautakunta oli valituksessaan katsonut, että huomioiden ympäröivän alueen rakennuskanta, rakennuspaikan sijainti, muoto ja koko on perusteltua myöntää poikkeamislupa tällä ehdolla. Lisäksi Jyväskylän kaupungin rakennusjärjestyksen 32 §:ssä on säädetty, että rakennettaessa uusi vakituinen asuinrakennus maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä tarkoitetulle ranta-alueelle, rakennusten tulee olla liitettävissä kunnan tai vesiosuuskunnan viemäriverkostoon, jollei rakennuspaikan pinta-ala ole vähintään yksi hehtaari ja ellei oikeusvaikutteisessa kaavassa toisin määrätä. Hanke on vastoin kaupungin rakennusjärjestyksen määräystä, mutta kaupunkirakennelautakunta oli hyväksynyt hakemuksen niillä ehdoilla, että rakennus liitetään vesi- ja viemäriverkkoon ja nykyinen asuinrakennus puretaan. Vesi- ja viemäriverkon liittymän hinta tontin rajalle tuotuna oli kokonaisuudessaan arvioitu Jyväskylän Energia Oy:n toteuttamana noin 80 000 euroon, sillä rakennuspaikka sijaitsee yhtiön toiminta-alueen ulkopuolella.

KHO katsoi, että *lupaharkinnassa ratkaisua, hankkeen sallittavuutta ja sen ehtoja arvioidaan tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella. Tällöin on pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino sen suhteen, kuinka ratkaisussa painotetaan kunnassa noudatettavia yleisiä maankäytön suunnittelun periaatteita ja eri tapauksiin liittyviä erityispiirteitä niin, ettei muun ohella suhteellisuusperiaatetta loukata*. KHO katsoi kuitenkin, *ettei ehto vesi- ja viemäriverkkoon liittymisestä tilanteessa, jossa rakennuspaikka sijaitsee laitoksen toiminta-alueen ulkopuolella niin etäällä, että liittymisestä yleisen verkon sijainnin vuoksi aiheutuisi huomattavat kustannukset, ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*. Näin ollen vesi- ja viemäriverkkoon liittymiseen ei katsottu olevan sellaisia merkittäviä maankäytöllisiä perusteita, että se olisi voitu laittaa poikkeamispäätöksen ehdoksi. Asia palautettiin takaisin rakennelautakunnan käsiteltäväksi.

Vaikka edellä oleva tilanne koski poikkeamislupan lupaehto, yhtäläillä rakennuslupan mahdolliset lupaehdot tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Ratkaisusta voidaan tehdä

se johtopäätös, että rakennuslupaharkinta ei toteudu oikeudenmukaisesti eikä edelleen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, mikäli noudatetaan sokeasti kunnan maankäyttösuunnitelmien periaatteita. Lupaharkinnassa maankäytöllisten periaatteiden lisäksi myös tapauksen erityispiirteiden ja olosuhteiden huomiointi on yhtäläillä tärkeää. Lupaharkinta tulisikin tapahtua tasapainoillen oikeudenmukaisesti näiden molempien välillä siten, että suhteellisuusperiaate toteutuu.

4.7.3 Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon tulee olla puolueetonta sekä asiallisesti perusteltavissa. Tällöin pyritään sulkemaan pois asiaan kuulumattomat sivuvaikutukset sekä mielivaltaisuus.²⁰³ Viranomaisen puolueettomasta toiminnasta on säädetty HL 6 §:ssä, mutta myös PL 21 § säättää jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. HL kohdistaa siten puolueettoman toiminnan erityisesti viranomaisiin. Objektiviteettiperiaate ilmenee kuitenkin myös muista valtion ja kuntien viranomaisiin kohdistetuista säännöksistä, joilla on pyrkimys vahvistaa hallintotoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Tästä esimerkkinä voidaan mainita virkamiehen esteellisyysäännökset (HL 27-30 §) ja sivutoimisäännökset (VirkamL 18 §), päätösten perusteluvollisuus (HL 45 §) sekä tehtävien suorittamisvelvollisuus asianmukaisesti (VirkamL 14 § ja laki kunnallisesta viranhaltijasta 17 §).²⁰⁴

Objektiviteettiperiaate on viranomaisen toimintaa selvästi rajoittava periaate. Sen mukaan hallinto toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle vieraisiin perusteisiin²⁰⁵. Niitä voivat olla esimerkiksi riippuvuus ulkopuolisista intresseistä, ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelemisen sekä kateuteen tai puoluesuosintaan perustuva harkinta²⁰⁶. Rakennusvalvontaviranomaisen toiminta ei saa perustua esimerkiksi lähipiirin suosimiseen tai hänen myöntämä myönteinen lupa ei saa antaa hänelle henkilökohtaista hyötyä. Rakennuslupaharkinnassa rakennusvalvontaviranomaisen on päätöstä tehdessään esimerkiksi huomioitava mahdolliset esteellisyydet, perusteltava päätös sekä suorittaa lupaharkinta mahdollisimman objektiivisesti. Hänen toimintansa ei myöskään saisi olla poliittisten intressien ohjailemaa. Kaikki edellä mainitut seikat pätevät kaikessa hallintotoiminnassa ja siten myös omakotirakentamisen rakennuslupaharkinnassa.

²⁰³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 327.

²⁰⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 327-328. Ks. myös Mäenpää 2017, 159-160.

²⁰⁵ Mäenpää 2017, 159.

²⁰⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 328. Ks. myös Mäenpää 2017, 159.

4.7.4 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

HL 6 §:n mukaan *viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin*. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteessa on siten kyse hallintotoimella toteutettavan tavoitteen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Viranomainen ei saa harkintavaltaa käyttäessään edistää muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä ja toimivaltuuksiinsa sekä jotka kuuluvat tapaukseen sovellettavan säännöksen tavoitteisiin. Muiden tarkoituserien edistäminen on harkintavallan väärinkäyttöä.²⁰⁷ Viranomaisen toimivalta on siten käytännössä rajattu vain sellaisiin tehtäviin, jota varten se on olemassa.²⁰⁸ Viranomaisen on pysyteltävä asiallisen toimivaltansa rajoissa. Rakennusvalvontaviranomainen ei saa painostaa rakennuslupan hakijaa sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät kuulu hänen toimivaltaansa kuten esimerkiksi omakotirakentamisen kohdalla kiinteistöverojen maksamiseen. Rakennusvalvontaviranomainen ei saa myöskään asettaa rakennuslupaan sellaisia vieraita lupaehtoja tai lisämääräyksiä, jotka eivät ole MRL:n tavoitteiden mukaisia.²⁰⁹ Kunta ei myöskään voi sopia tekevänsä tietynsisältöistä rakennuslupapäätöstä erityistä korvausta tai maksua vastaan, koska julkisen vallan käyttö ei ole kaupanteon kohde²¹⁰.

Oikeuskäytännössä esiintyy useita ratkaisuja koskien asiattomia lupaehtoja. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO:2017:186* rakennusvalvontaviranomainen oli myöntänyt rakennuslupan toimistorakennuksen muuttamiseen tilapäisesti viiden vuoden ajaksi majoitustilaksi siten, että rakennus toimisi ensin turvapaikanhakijoiden hätämajoitustilana ja sen jälkeen hostel-majoitustilana. Rakennuslupapäätökseen oli liitetty ehto, että rakennukseen sijoitettava henkilömäärä vastaanottokeskustilanteessa on oltava enintään 400 henkilöä. Koska MRL:ssä ei ole säädetty tilapäisen rakennuksen rakennuslupapäätökseen liitettävistä ehdoista, voitiin lupaehtoja antaa soveltuvien osin poikkeamislupan säännösten perusteella (MRL 174 §). KHO totesi, että *viranomaisen käyttämän tarkoituksenmukaisuusharkinnan tulee kaikissa tilanteissa olla asianmukaista ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista. Lisäksi päätöksen tulee perustua oikeisiin tosiasioihin ja sen tulee olla asianmukaisesti perusteltu*. KHO katsoi, että *lupaehto ei ole ollut asianmukainen eikä tällaista vain vastaanottokeskustilanteeseen rajattua ehtoa ole voitu liittää käyttötarkoituksen muuttamista koskevaan tilapäisen rakennuksen rakennuslupa*.

Edellä mainittu tapaus osoittaa, että rakennuslupiin liitettävät lupaehdot tulee olla asianmukaisesti perusteltuja. Henkilömäärän rajaamiseen liittyvä lupaehto ei ollut asianmukaisesti perusteltavissa

²⁰⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 339.

²⁰⁸ Husa – Pohjolainen 2014, 233.

²⁰⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, 340.

²¹⁰ Mäenpää 2017, 158.

eikä sitä voitu perustellusti liittää tilapäisen rakennuksen käyttötarkoituksenmuutosta koskevaan rakennuslupaan. Lupaehto ei myöskään ollut perusteltavissa MRL:n tavoitteiden mukaisuudella. Se oli näin ollen vastoin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Lupaehtojen lisäksi missään muussakaan rakennusvalvontaviranomaisen toiminnassa liittyi se esimerkiksi luvanhakijan kanssa asiointiin tai lupapäätöksen tekemiseen ei toimivaltaa saa ylittää ja on pysyttävä lain mukaan hyväksyttävissä tarkoituksissa, jotka kuten edellä oleva tapaus osoittaa, tulee olla asianmukaisesti perusteltavissa.

4.7.5 Luottamuksensuojan periaate

Luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisen on *suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia* (HL 6 §). Periaatteella suojataan yksityistä julkiselta vallalta eli yksityisen tulee voida luottaa viranomaistoiminnan oikeellisuuteen sekä virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen²¹¹. Yksityisen tulee siten voida luottaa siihen, että rakennusvalvonnan viranomaistoiminta ei yllättäen tai takautuvasti muutu niiltä osin, joilla on vaikutusta yksityisen oikeuteen tai etuun negatiivisesti rajoittaen. Luottamuksensuojan kohteita ovat erityisesti: rakennusvalvontaviranomaiset noudattavat lakia, pysyvät tekemissään päätöksissä ja sitoumuksissa, noudattavat omaksuttua tulkintalinjaansa sekä eivät tee taannehtivia toimenpiteitä.²¹² Edellytyksenä tälle on erityisesti asianosaisen vilpitön mieli.²¹³ Mikäli yksityinen esimerkiksi tahallaan antaa vääriä tai puutteellisia tietoja, ei luottamuksensuojaa sovelleta tähän tilanteeseen.²¹⁴ Tärkeää luottamuksen suojan kannalta on myös, että hallinnossa asioiva itse kokee ja luottaa saavansa oikeudenmukaisen päätöksen ja hyväksyy sen.

On lisäksi huomioitava, että luottamuksen suoja ei velvoita viranomaista täysin pitämään ratkaisukäytäntöään muuttumattomana tai tavoittele muodostamaan saavutettuja oikeuksia. Perustellun syyn vuoksi viranomainen voi muuttaa omaksumaansa tulkintalinjaa ja päätöksentekoaan, mutta kuitenkin lain sallimissa rajoissa.²¹⁵ MRL ei sisällä säännöstä tilanteista, jolloin rakennuslupa voitaisiin taannehtivasti muuttaa tai peruuttaa. Lainvoimaista rakennuslupaa ei siten jälkikäteen voida muuttaa tai purkaa, mutta lupa raukeaa tilanteessa, jossa rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viidessä vuodessa (MRL 143.1 §).

²¹¹ HE 72/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 1. Osa yleiset säännökset, 2. luku Hyvän hallinnon perusteet 6 §.

²¹² Mäenpää 2017, 167.

²¹³ Mäenpää 2017, 170.

²¹⁴ Husa – Pohjolainen 2014, 233.

²¹⁵ Mäenpää 2017, 169.

Luottamuksensuojan periaate kohdistuu usein viranomaisen konkreettiseen toimintaan. Oikeuskäytännössä luottamuksensuojan periaate on ilmennyt esimerkiksi viranomaisen antamassa neuvontatilanteessa, joissa viranomainen on tavalla tai toisella laiminlyönyt neuvontavelvollisuutensa eikä oikeutettuja odotuksia ole muodostunut hallinnossa asioivalle asiakkaalle. Tästä esimerkkinä voidaan ottaa seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

KHO:n ratkaisussa *KHO:2014:2026* kunnalle oli tehty poikkeamishakemus loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta pysyvään asumiseen. Kunnan rakennusvalvonta oli neuvonut asiakasta ensin hakemaan rakennuslupaa voimassa olevan yleiskaavan mukaiseen loma-asunnon rakentamiseen ja tämän jälkeen neuvonut myöhemmin hakemaan poikkeamispäätöstä käyttötarkoituksen muuttamiselle. Tässä vaiheessa kunnan rakennuslupa-arkkitehti esitti myös oman käsityksensä, että kunta tulee myöntämään luvan käyttötarkoituksen muutokseen. Myöhemmin kunnassa oli kuitenkin hyväksytty maapoliittinen ohjelma, jolloin suhtautuminen loma-asunnon käyttötarkoituksen muutoshakemuksiin tiukentui. Poikkeamislupahakemus hylättiin ensin viranhaltijapäätöksellä kunnassa, mutta hyväksyttiin sen jälkeen oikaisuvaatimuksen perusteella. HAO kumosi ELY-keskuksen valituksesta päätöksen ja hylkäsi hakemuksen.

Ratkaisussaan KHO katsoi, että kunnan tarkoituksena oli ollut välttää poikkeuksen hakeminen ELY-keskukselta²¹⁶ maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta kunnassa noudatetulla kaksivaiheisella menettelyllä. Alueen kaavoitustilanne ja maankäyttö ei ollut kokenut muutoksia vuoden 2004 jälkeen. Näin ollen KHO katsoi, ettei maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä poikkeamisen myöntämiselle olisi ollut, vaikka he olisivat hakeneet poikkeamista aikaisemmin. Hakijalla ei siten ollut lakiin perustuvaa oikeutta poikkeuksen saamiseen. Myöskään viranhaltijalta saatu neuvo ei ollut muodostanut oikeutettua odotusta eli luottamuksensuojaa poikkeuksen saamiseen.

Edellä olevassa tapauksessa viranomaiselta saatu neuvo kaksivaiheiseen lupamenettelyyn sekä viranomaisen ilmi tuoma oma käsitys poikkeamisluvan tulevasta myöntämisestä loivat hakijalle odotukset myönteisestä lupapäätöksestä. Hakija oli voinut vilpittömässä mielessä luottaa siihen, että myönteinen lupapäätös viranomaisessa syntyy. Koska näin ei kuitenkaan tapahtunut eikä hakijalla ollut lainkaan lakiin perustuvaa oikeutta poikkeuksen saamiseen, viranomaistoiminta oli luonut hakijalle väärä odotuksia rikkoen myös viranomaisilta vaadittavat oikeellisuuden ja virheettömyyden velvoitteet. Ratkaisu osoittaa sen, että rakennuslupaharkinnassa rakennusluvan hakijalle tulee aina muodostaa oikeelliset ja luotettavat odotukset lupapäätösten suhteen. Hakijalle ei saa luoda etukäteen virheellistä käsitystä lupapäätöksen lopputuloksesta. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita seuraava eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto.

²¹⁶ 1.4.2016 alkaen poikkeamispäätösten toimivalta siirtyi ELY-keskuksilta kokonaisuudessaan kunnille MRL:n muutoksen seurauksena.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto EOA 3000/2005 liittyi tapaukseen, jossa kantelija epäili rakennusluvan tulleen luvatuksi hakijalle jo etukäteen ennen lupa-asian käsittelyä ja jossa hakijaa oli kaupungin toimesta ohjeistettu suunnittelemaan avonainen autokatosrakennelma suljetun autotallin sijaan sen ”etenemismahdollisuutensa” vuoksi.²¹⁷

Kannanotossa todettiin, että rakennuslautakunta oli luvanhakijoiden ohjausta ja neuvontaa koskevaa käytäntöä selostaessaan viitannut MRL 21 §:n 2 momentista ilmenevään rakennustarkastajan neuvontatehtävään sekä hallintolain 8 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Lautakunnan selvityksen mukaan luvan hakijat joskus käsittävät saamansa ohjauksen väärin sitovaksi lupaukseksi luvan saamisesta juuri sellaisena kuin he sitä haluavat. Rakennuslautakunta oli toisaalta todennut hyvän asiakaspalvelun edellyttävän, että lupa-asian ratkaisija ennakoி päätösaikensa myös asiakkaalle, jotta asiakas osaa varautua oikein hankkeen jatkamiseen ja kehittämiseen.²¹⁸

EOA totesi että *viranomaisen ei hallintolain 8 §:ään perustuvan neuvonnan yhteydessä voi ennalta sitoutua tietyn sisältöiseen ratkaisuun. Asiakkaalle tulee ilmaista riittävän selvästi, että lupa-asian lopputulos ratkeaa vasta päätöksentekohetkellä. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) on 8 §:n perusteluissa katsottu, että neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä.*²¹⁹

Rakennusvalvontaviranomaisen on siten hallittava rakennusluvan myöntämiseen liittyvä substanssietieto ja neuvottava asiakasta sen mukaan objektiivisesti ilman, että asiakkaalle luodaan etukäteen johdattelevia odotuksia päätöksen lopputuloksesta. Rakennusvalvontaviranomaisen tulisi siten korostaa asiakkaalle lopputuloksen ratkeamista vasta päätöksentekohetkellä, ennakoimatta hakemuksen menestymistä kesken lupaprosessin. On kuitenkin huomioitava, että rakennusvalvontaviranomaisella on rakennuslupaharkinnan yhteydessä neuvontavelvollisuus, joka korostuu erityisesti omakotirakennuksen suunnitteluvaiheessa (mahdollisessa ennakoneuvottelussa) ennen varsinaisen luvan hakemista. Neuvonnan tulee silti pysyä luottamuksensuojanperiaatteen rajoissa luomatta vääriä odotuksia asiakkaalle.

²¹⁷ EOA 31.8.2007 dno 3000/4/05, 1-2.

²¹⁸ EOA 31.8.2007 dno 3000/4/05, 5.

²¹⁹ EOA 31.8.2007 dno 3000/4/05, 5.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen pääkysymys oli selvittää, millainen harkintavalta rakennusvalvontaviranomaisella on sen käsitellessä omakotirakennuksiin liittyviä rakennuslupia. Aihetta lähestyttiin aluksi rakentamiseen ja lupaharkintaan liittyvän lainalaisuusperiaatteen sekä ympäristönkäytön harkintaan liittyvien perusoikeuksien kautta, joiden voidaan katsoa luovan perustan rakentamisen ohjaukselle. Kaiken julkisen vallankäytön eli myös rakennusvalvontaviranomaisten lupaharkinnan katsottiin olevan lakiin tiukasti sidottua. Tämä nähtiin kuitenkin lähinnä optimitavoitteena, sillä joustavat normit tuovat haasteita lain tarkoin noudattamiselle. Perusoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuus, omaisuuden suoja, vastuu ympäristöstä, oikeusturva sekä oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja sosiaaliturvaan (asuntoon) katsottiin rakennuslupaharkinnassa erityisen relevanteiksi.

Rakentamisen lupaharkintaa tutkittiin esimerkiksi jaotteleamalla harkintavaltaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä oikeudelliseen harkintaan ja poliittiseen harkintaan. Tutkimus osoitti, että harkinta, jota rakennuslupien käsittely sisältää, on pääasiallisesti oikeusharkintaa, jossa lupa myönnetään, kun luvalle asetetut edellytykset täyttyvät. Tällöin harkinta on puhtaasti lakiin perustuvaa eli ratkaisu johdetaan suoraan säännöksistä eikä useita ratkaisuvaihtoehtoja ole. Tämä on karkea pääsääntö. Kuitenkin jokainen rakennuslupa vaatii myös tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaa harkintaa jaoteltaessa harkintaa perinteisten harkintavallan jakokäsitteiden kautta. Vaikka rakennuslupaa on oikeuskäytännössä pidetty oikeusharkintaisena lupana, sisältää se aina myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Rakennuslupaharkinta omakotirakennuksen kohdalla on siten sekä tarkkojen, usein teknisluonteisten säännösten ja määräysten noudattamisen tutkimista että tulkinnanvaraisempien seikkojen kuten esteettisyyden ja ympäristöön soveltuvuuden arviointia.

Oikeuskirjallisuudessa on nykyään katsottu jakotapa oikeusharkinta – tarkoituksenmukaisuusharkinta pätemättömäksi. Olisikin mahdollisesti relevantimpi siirtyä ajattelemaan myös rakennuslupaharkintaa enemmän oikeudellisen ja poliittisen harkinnan näkökulmien kautta, jotka käsitteinä kuvaisivat nykyaikaisemmin kunnissa tapahtuvaa lupaharkintaa. Erityisesti siksi, että kunnan toimintaan liittyy aina politiikkaa ja näin ollen poliittista harkintaa, kun kunnissa mietitään alueidensa kehittämistä ja rakentamista. Rakennuslupaharkinta on hyvin pitkälle oikeudellista harkintaa kuten aiemmin todettiin, mutta erityisesti joustavat normit tuovat harkintaan myös poliittisen harkinnankäytön mahdollisuuden. Ideaalitilanteessa oikein käytettynä tämä oikeudellisen ja poliittisen harkinnan yhteis-

toiminta mahdollistaisi kaikille luvanhakijoille lainmukaisen ja objektiivisen kohtelun ottaen kuitenkin huomioon vaihtelevat tapauskohtaiset olosuhteet ja antaen lupaviranomaiselle tarvittaessa sopivasti joustoa lupaharkintaan poliittisen harkinnan avulla.

Rakennuslupaharkinnan voidaan katsoa olevan lähtöisin sekä lainsäädännöstä että kunnista itsestään. Lainsäädäntö asettaa kunnalle tietyt rakennuslupaharkinnan oikeudelliset perusteet, jolloin harkintaa ilmenee suoraan oikeussäännöksistä. Harkinnasta on voitu säätää lainsäädännössä sekä suoremmin että epäsuoremmin, mutta erityisesti joustavat normit ovat rakennuslainsäädännössä harkintaa lisääviä tekijöitä. Voidaan siten todeta, että rakennuslupaharkinnan lähtökohtaiset perusteet ovat lähtöisin lainsäädännöstä. Kuitenkin rakennuslupien käsittelyn yhteydessä harkintaa ilmenee myös kuntalähtöisesti. Erityisesti rakennuslainsäädännön joustavuus ja joustavat normit mahdollistavat kuntalähtöisen (poliittisen) harkinnan.

Tutkimuksen yksi alakysymyksistä oli joustavien normien tutkiminen rakennuslupaharkinnassa. Kyseiset normit ovat joustavuutta lisääviä tekijöitä, mutta lisäävät myös arvaamattomuutta ja epävarmuutta. Usein niistä aiheutuu, että viranomainen ei voi olla täysin varma argumentaationsa pysyvyydestä. Siitä on seurannut, että puuttumiskynnys esteettisiin kysymyksiin on ollut melko korkealla. Tämä on näkynyt etenkin haja-asutusalueilla, missä tarkempi kaavallinen ohjaus puuttuu. Joustavien normien käyttö on kuitenkin perusteltu ja ainoa mahdollinen tapa huomioida erilaisia ympäristöllisiä olosuhteita lainsäädännössä. Tässä tutkimuksessa nostettiin erityisesti esille ympäristöön soveltuvuuden sekä kauneuden ja sopusuhtaisuuden arviointi, sillä ne ovat erinomaisia esimerkkejä joustavista normeista. Täysin mielivaltaisuuteen niiden arviointi ei kuitenkaan perustu, sillä arviointiin huomattiin vaikuttavan erityisesti voimassa oleva kaava. Asemakaava-alueella nämä seikat on usein ratkaistu jo kaavassa, johon päätöksenteossa voidaan tukeutua. Tähän tukea antaa myös MRL 116 §, jonka mukaan asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa. Haja-asutusalueella todettiin enemmän olevan vaikutusta maisemalla ja ympäröivällä luonnolla eli maastolla ja kasvillisuudella. Tästä voidaan tehdä se johtopäätös, että maisemallisten seikkojen arviointi suhteutetaan aina ympäröivään ympäristöön. Kauneuden ja sopusuhtaisuuden arviointi puolestaan katsottiin olevan enemmän rakennuksen itsensä arvioimista, jota tehdään pääasiassa rakennuksen piirustusten kautta.

Yksi tapa vastata joustavien normien aiheuttamaan epävarmuuteen on hyvin luodut rakennusjärjestykset. Koska ne voivat kuntakohtaisesti vaihdella, eivät ne luo valtakunnallisesti yhdenmukaista rakennusvalvontajärjestelmää. Se ei kuitenkaan ole tarkoituskaan. Koska Suomen kunnissa olosuhteet

ja maisemat vaihtelevat, ei täysin yhtenäinen sääntely takaa parhaita ratkaisuja kuntakohtaisesti. Yhtenä kunnan merkittävänä oikeussääntönä rakennusjärjestyksellä voidaan siten täsmentää esimerkiksi joustavia normeja huomioiden kuntakohtaiset olosuhteet ja säännellä täten kunnan alueelle parhaiten soveltuvat ratkaisut. Tällöin rakennuslupien ratkaisutoiminta helpottuu, kun tukea joustavien normien tulkintaan saadaan rakennusjärjestyksestä.

Joustavia normeja tasapainottaa myös kommunikaatio viranomaisten, asiantuntijoiden ja kansalaisten välillä. Määttän mukaan osallistuminen ja vuorovaikutus ovat sellaisia oikeudellisia mekanismeja, joiden avulla vain joustavin normein ilmaistavissa olevat oikeudelliset kerrostumat saavat paikkansa oikeusvaltiollisten ennakoitavuusvaatimusten ja täsmällisyysodotusten leimaamassa oikeuden soveltamistoiminnoissa ja oikeudellisessa ajattelussa. Joustavat normit myös luovat perustaa ja käytännössä edellyttävät vuorovaikutusta ja kansalaisosallistumista ympäristökysymyksiin.²²⁰ Siten erityisesti vuorovaikutus viranomaisten ja kansalaisten välillä on tärkeä väline vastaamaan joustavien normien epämääräisyyteen ja joustavuuteen. Joustavien normien tulkinnassa tulisi kuitenkin myös muistaa niillä tavoiteltu tilannekohtainen harkinta, eikä tulkita niitä liian kaavamaisesti. Ongelmana on nimittäin nähty niiden liian kaavamainen ja joustamaton soveltamistapa eikä esimerkiksi liian dynaaminen tai vapaamielinen tulkinta.²²¹

Tutkimuksessa tutkittiin myös yhtenä alakysymyksenä harkintavallan rajoitusperiaatteiden vaikutusta rakennuslupaharkinnassa lähinnä tuoreiden oikeustapausten kautta. Jokaisella periaatteella on tärkeä tehtävä sekä ohjata että rajoittaa päätöksentekoa ja ne kaikki vaikuttavat yhtä voimakkaasti rakennuslupaharkinnassa. Yhdenvertaisuusperiaatteen kohdalla esille nousi tapauskohtaisten olosuhteiden merkityksen korostuminen rakennuslupaharkinnassa. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatetta ei riko se, että eri kiinteistöjen omistajille voidaan rakennusluvassa asettaa erilaisia ehtoja (esimerkiksi tehokkuuslukuja), mikäli tähän on maankäytöllisesti hyväksyttävät perusteet ja huomioiden tapauskohtaiset olosuhteet. Sekä suhteellisuusperiaatteen että tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden merkitys nousi esille erityisesti lupaan mahdollisesti liitettävien lupaehtojen yhteydessä. Myös niiden yhteydessä nousi esille erityispiirteiden ja tapauskohtaisten olosuhteiden huomioinnin merkitys sekä lupaehtojen asiallinen perustelu ja niiden MRL:n tavoitteiden mukaisuus. Liian yksipuolinen kunnan oman maankäyttösuunnitelman toteuttaminen ei takaa periaatteiden toteutumista, vaan tärkeää on myös tapauskohtaisuuden huomiointi. Objektiviteettiperiaatteen voidaan katsoa vaikuttavan aina pää-

²²⁰ Määttä 2005, 281.

²²¹ Määttä 2005, 290.

tösharkinnan taustalla toimien perustavanlaatuisena hallinnon oikeusperiaatteena. Luottamuksensuojan periaate puolestaan näkyy usein viranomaisen konkreettisessa toiminnassa. Tutkimuksessa tämä tuli ilmi oikeustapauksessa, joka liittyi viranomaisen neuvontatilanteeseen, jossa lupaharkinnassa asi-
oivalle ei saa neuvonnalla luoda vääriä odotuksia.

Omakotirakentamiseen liittyvän lupaharkinnan voidaan pääsääntöisesti katsoa olevan luvanhakijoille yhdenmukaista. Lupahakemukset sekä niiden käsittelyprosessi ovat kaikille kunnan alueen luvanhakijoille samanlaisia. Rakentamista ohjaavat säännökset ja määräykset koskevat kaikkia kuntalaisia, mikä takaa yhdenvertaiset ja objektiiviset ratkaisut. Kuntien välisiä eroja kuitenkin on ja etenkin lupamenettelyprosessit sekä lupien käsittelyajat voivat kuntakohtaisesti vaihdella paljonkin. Koska lupaa haetaan yhdeltä viranomaiselta, ei ongelmia tiedonkulussa eri viranomaisten välillä varsinaisesti esiinny. Eri asia on, toteutuuko tiedonkulku ja informaatio rakennusvalvonnan sisällä ja miten rakennusvalvontayksiköt käytännön tasolla toimivat. Käytännön toimintaan tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ollut tarkoitus perehtyä.

On siten todettavissa, että vaikka omakotirakentamiseen liittyvä rakennuslupaharkinta on hyvin pitkälle teknisten edellytysten tutkimista sekä osin myös ympäristöön soveltuvuuden ja esteettisyyden arviointia, tutkimus kuitenkin osoitti, että jokaisen lupahakemuksen kohdalla tulisi aina muistaa ja kiinnittää huomiota tapauskohtaiseen arviointiin ja tapauskohtaisten olosuhteiden huomioimiseen kunnan omien suunnitelmien toteuttamisen lisäksi. Harkinta, jota rakennusvalvontaviranomaisille on päätöksentekoon jätetty, on kuitenkin asianmukaista ja perusteltua. Se on välttämätön edellytys toimivalle ja joustavalle rakennuslupaprosessille erilaisissa kunnissa ja ympäristöissä. Rakennuslupahakemuksen käsittely sisältää aina harkintavallan käyttöä, joka viisaasti käytettynä takaa parhaan lopputuloksen niin kunnan omassa toiminnassa kuin koko yhteiskunnassa.

6 LOPUKSI

Tutkimuksessa nousi esille käsite demokratiavaje sekä kysymys tuomioistuinten suuresta roolista rakennuslupien käsittelyssä, sillä rakennuslupia koskevia oikeustapauksia on vuosittain runsaasti. Eri-
tyisesti esille nousi tuomioistuinten rooli arvioida maisemaan soveltuvuutta tai hyvän kaupunkikuvan mukaisuutta. Huolena on ollut tässä yhteydessä myös kuntalaisten vallankäytön kontrollin vähentyminen, johon vastaavasti on nähty ratkaisuna kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen.

On todettava, että nykyinen MRL on asettanut yhdeksi tavoitteekseen kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen esimerkiksi asioiden valmistelussa, suunnittelussa sekä avoimen tiedottamisen kautta (MRL 1.2 §). Voidaan siten todeta, että lainsäädännön tasolla on osallistuminen lähtökohtaisesti turvattu. Tärkeää on kuitenkin, että se tapahtuu myös käytännössä. Se miten muutoksenhakujen määrää voitaisiin vähentää rakennuslupa-asioiden kohdalla on haasteellista sanoa. Tulisiko lakia mahdollisesti täsmentää tai kehittää esimerkiksi joustavien normien osalta ja helpottaa näin lupaviranomaisten työtä? Sinänsä lupaharkintaan kehitettävät omat oikeusperiaatteet tuskin ratkaisevat esimerkiksi muutoksenhakujen määrää. Niiden kehittämiseen haastetta tuo sovellettavuus erilaisiin ympäristöllisiin olosuhteisiin ollen kuitenkin tarpeeksi täsmennettyjä auttamaan lupaharkintaa. Toki nykyinen muutoksenhakujen määrä kertoo kansalaisten vahvasta osallistumismahdollisuuden käyttämisestä. Olisiko kuitenkin mahdollista, että kansalaisten osallistumisen vahvistaminen esimerkiksi valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa vähentäisi muutoksenhaun tarvetta? Miten se käytännössä tapahtuu ja olisiko sillä tosiasiallista vaikutusta, jää kuitenkin uuden tutkimuksen ratkaistavaksi.

Tutkimuksen tekemisestä on lopuksi todettava, että haastetta tutkimuksen työstämiseen toi se, että aihetta on aiemmin tutkittu paljon. Toisaalta se mahdollisti runsaan lähdemateriaalivalikoiman koskien niin oikeuskirjallisuutta kuin oikeustapauksia. Suuri haaste olikin uuden näkökulman tuominen aiheeseen. Tähän pyrittiin muun muassa poliittisen harkinnan näkökulman kautta, joka uudempana käsitteenä ei ole vielä merkittävästi esiintynyt harkintaan liittyvässä oikeuskirjallisuudessa. MRL:a on pidetty suhteellisen vanhana lakina ja esille on vähitellen noussut vaatimuksia rakennuslainsäädännön laajemmasta uudistamisesta, sillä rakentaminen ja yhteiskunta kehittyvät koko ajan. Viimeistään lain kokonaisuudistus mahdollistaisi uuden tutkimusikkunan aiheeseen, mikäli erityisesti lupaharkinta kohtaisi suurempia muutoksia. Lisäksi mikäli rakennusvalvonta kohtaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tavoin suuria hallinnollisia muutoksia tulevaisuudessa, avaa tämä erittäin mielenkiintoisia tutkimusaiheita myös lupaharkinnan kontekstiin.